

O Estatuto da Igualdade Racial

*Avanços, limites e potencialidades**

Celso José dos Santos**

RESUMO: Este artigo é fruto de reflexões realizadas durante os Encontros do Coletivo Antirracismo “Dalvani Lellis”, da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE), levados a efeito em 2010, em torno do Estatuto da Igualdade Racial. Neste texto, além de uma breve apresentação do Estatuto e das políticas por ele estatuídas, há uma análise crítica de seus limites em relação à luta histórica da população negra brasileira por uma efetiva abolição, ainda inacabada, da escravidão criminosa que perdura há mais de cinco séculos, ao mesmo tempo em que são destacados os avanços e potencialidades presentes nesta Lei.

Palavras-chave: Estatuto da igualdade racial. Lei nº 12.288, de 2010. Ações afirmativas. Abolição.

O dia 20 de outubro de 2010 foi marcado por um acontecimento ímpar na história brasileira. Nessa data, o Governo brasileiro, pelas mãos do presidente Lula, sancionou a Lei nº 12.288, que instituiu o Estatuto da Igualdade Racial.

O Estatuto da Igualdade Racial, do ponto de vista histórico, nada mais é que o terceiro artigo que faltou à Lei Imperial nº 3.353, de 1888, que “aboliu” a escravidão no Brasil, a qual, com um pouco de criatividade e uma boa técnica legislativa, poderia ter incluído o artigo 1º da Lei nº 12.288, de 2010, à Lei Imperial nº 3.353, de 1888, sem provocar nenhuma incongruência. Com essa suposta modificação a Lei da Abolição teria a seguinte redação:

Lei Imperial nº 3.353, de 1888, modificada pela Lei 12.288, de 2010

Declara extinta a escravidão no Brasil e institui o Estatuto da Igualdade Racial.

Art. 1.º: É declarada extinta desde a data desta lei a escravidão no Brasil.

Art. 2.º: Esta Lei institui o Estatuto da Igualdade Racial, destinado a garantir à população negra a efetivação da igualdade de oportunidades, a defesa dos direitos étnicos individuais, coletivos e difusos e o combate à discriminação e às demais formas de intolerância étnica.

Art. 3.º: Revogam-se as disposições em contrário.

Este exercício dá a dimensão de que a demora na aprovação dessa lei não foi apenas pelos sete anos de sua tramitação no Congresso Nacional, mas inclui os cento e vinte e dois anos passados desde a “abolição inacabada”, uma vez que a Lei Imperial nº 3.353, de 1888, não criou um único mecanismo de reparação,

* Revisto para esta segunda edição.

** Professor de Educação Básica do Estado do Paraná; Advogado especialista em Direito do Estado. Representante da Região Sul junto ao Coletivo Anti-Racismo “Dalvani Lellis” da CNTE e membro da Comissão Técnica Nacional de Diversidade para Assuntos Relacionados à Educação dos Afro-Brasileiros (Cadara), do MEC, representando os Fóruns de Educação e Diversidade Etnicorracial da Região Sul. *E-mail:* <celsoaxe@gmail.com>.

pelos mais de trezentos e oitenta anos de escravização criminosa da população negra (africana e afrodescendente) ou qualquer outro mecanismo de promoção de igualdade racial. Ao contrário, pelo tempo de tramitação dessa Lei no Congresso Nacional (apenas 3 dias), percebe-se que o objetivo, ao que parece, era apenas o de livrar o legislativo de uma “batata quente”, ou seja, instituir uma abolição que na prática já vinha se efetivando, seja pelas alforrias e pelos quilombos, seja pelos custos de manutenção da escravização diante das fortes pressões internacionais e, com isso, livrar o País da obrigação de indenizar a população negra pelas atrocidades cometidas.

De qualquer modo, ainda que tardio, o Estatuto da Igualdade Racial é uma realidade legal. E, como toda lei que institui políticas públicas para as populações marginalizadas, necessita de muita mobilização social para atingir sua plena efetivação. E, mesmo assim, convém enfatizar que o Estatuto sofreu grandes alterações durante sua tramitação na Câmara e no Senado, limitando sua abrangência e efetividade, pontos que serão tratados adiante.

A seguir, destacamos, em síntese, as principais políticas estabelecidas nos 65 artigos dessa Lei, os quais devemos conhecer e analisar, para que possamos definir estratégias de ação em busca de sua plena implementação.

Dos avanços contra o preconceito racial

O parágrafo único do art. 1º do Estatuto da Igualdade Racial define os conceitos fundamentais utilizados na Lei – discriminação racial ou etnicorracial, desigualdade racial, desigualdade de gênero e raça, população negra –, bem como as políticas públicas que amparam as ações afirmativas, em curso ou a serem implementadas, entendidas como

os programas e medidas especiais adotados pelo Estado e pela iniciativa privada para a correção das desigualdades raciais e para a promoção da igualdade de oportunidades. (BRASIL, 2010, inciso V, parágrafo único do art. 1º).

Ao precisar o conceito de discriminação racial ou etnicorracial, como sendo:

toda distinção, exclusão, restrição ou preferência baseada em cor, descendência ou origem nacional ou étnica que tenha por objeto anular ou restringir o reconhecimento, gozo ou exercício, em igualdade de condições, de direitos humanos e liberdades fundamentais nos campos político, econômico, social, cultural ou em qualquer outro campo da vida privada (BRASIL, 2010, inciso I, parágrafo único do art. 1º),

o Estatuto da Igualdade Racial define precisamente o que se quer combater com o estabelecimento desta Lei e, ao definir que a população negra é formada pelo “conjunto de pessoas que se autodeclararam pretas e pardas, conforme o quesito cor ou raça usado pelo [...] IBGE, ou que adotam auto definição análoga” (BRASIL, 2010), pretende elucidar quem é o público-alvo das ações afirmativas.

Define também que é

dever do Estado e da sociedade garantir a igualdade de oportunidades [...] a todo cidadão brasileiro, independentemente da etnia ou da cor da pele [...]. (BRASIL, 2010, art. 2º).

Igualmente que estabelece mecanismos para a efetivação da “participação da população negra, em condição de igualdade de oportunidade, na vida econômica, social, política e cultural do País [...]” (BRASIL, 2010, art. 4º), inclusive com a instituição do Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial (Sinapir), no art. 5º e no Título III, da citada lei, como mecanismo de organização e de articulação voltado à implementação do conjunto de políticas e serviços destinados a superar as desigualdades étnicas existentes no País.

Do direito à saúde

O Estatuto assegura a constituição da Política Nacional de Saúde Integral da População Negra, bem como a participação de representantes do movimento negro nos conselhos de controle social da área, de modo a assegurar o acesso universal e igualitário ao Sistema Único de Saúde (SUS) para promoção, proteção e recuperação da saúde da população negra.

Do direito à educação

A seção do Estatuto que trata da Educação não apenas reforça a Lei nº 10.639, de 2003 – uma vez que ela já se exauriu, ao cumprir sua função com a introdução dos artigos 26-A e 79-B na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, no 9.394, de 1996 –, mas, sendo uma legislação autônoma, de conteúdo permanente, reafirma que nos

estabelecimentos de ensino fundamental e de ensino médio, públicos e privados, é obrigatório o estudo da história geral da África e da história da população negra no Brasil. (BRASIL, 2010, art. 11)

Nesse sentido, contempla princípios que estavam presentes apenas no Parecer nº 03, de 2004 e na Resolução nº 01, de 2004, ambos do Conselho Nacional de Educação/Conselho Pleno (CNE/CP), fomentando a necessidade da formação inicial e continuada de professores e de uma política de elaboração de material didático específico.

Mesmo não estabelecendo cotas para ingresso nas Instituições de Ensino Superior, o Estatuto consagra que o Estado deve promover políticas de ação afirmativa que assegurem a ampliação do acesso da população negra ao ensino gratuito, fomentem a pesquisa e a pós-graduação, com incentivos a programas voltados para temas referentes às relações étnicas, aos quilombolas e às questões pertinentes à população negra.

Do direito à cultura, esporte e lazer

O Estatuto reconhece como patrimônio histórico e cultural as sociedades negras, clubes e outras formas de manifestação coletiva da população negra, com trajetória histórica comprovada; assegura aos remanescentes das comunidades dos quilombos o direito à preservação de seus usos, costumes, tradições e manifestos religiosos; incentiva a celebração das personalidades e das datas comemorativas relacionadas à trajetória do samba e de outras manifestações culturais de matriz africana. A capoeira passa a ser tratada como desporto de criação nacional, garantindo seu registro e proteção, em todas as suas modalidades, como bem de natureza imaterial e de formação da identidade cultural brasileira, facultando o ensino da capoeira nas instituições públicas e privadas pelos capoeiristas e mestres tradicionais, pública e formalmente reconhecidos.

Do direito à liberdade de consciência e de crença

Essa seção é uma das mais densas do Estatuto, pois garante a plena liberdade de consciência e de crença, assegurando o livre exercício dos cultos religiosos de matriz africana e a proteção aos locais de culto e liturgia, assegurando, inclusive, o acesso aos órgãos e aos meios de comunicação para sua divulgação, bem como a assistência religiosa em hospitais ou em outras instituições de internação coletiva, inclusive àqueles submetidos à pena privativa de liberdade. Define também a responsabilidade do Poder Público em adotar medidas necessárias ao combate à intolerância com respeito às religiões de matrizes africanas e à discriminação de seus seguidores, coibindo, inclusive, a utilização dos meios de comunicação social para a difusão de proposições, imagens ou abordagens que exponham pessoa ou grupo ao ódio ou ao desprezo por motivos fundados na religiosidade de matrizes africanas.

Do acesso à terra

O Estatuto assegura que o Poder Público elaborará e desenvolverá políticas públicas especiais para promover o acesso da população negra à terra e às atividades produtivas no campo, ampliando e simplificando o acesso ao financiamento agrícola, garantindo assistência técnica rural, educação e orientação profissional agrícola e fortalecendo a infraestrutura de logística, tanto para a comercialização da produção como para o desenvolvimento sustentável dos remanescentes das comunidades dos quilombos, respeitando as tradições de proteção ambiental das comunidades, estimulando, inclusive, a emissão dos títulos de propriedade.

Do acesso à moradia adequada

Estabelece que o Poder Público assegure o direito à moradia adequada da população negra que vive em favelas, cortiços, áreas urbanas subutilizadas, degradadas ou em processo de degradação, com a garantia da infraestrutura urbana e dos equipamentos comunitários associados à função habitacional, bem como a assistência técnica e jurídica para a construção, a reforma ou a regularização fundiária da habitação em área urbana.

Da igualdade de oportunidades no trabalho

Afirma que o Poder Público adotará políticas voltadas para a inclusão da população negra no mercado de trabalho, inclusive, mediante a adoção de medidas visando à promoção da igualdade nas contratações feitas pelo setor público e o incentivo à adoção de medidas similares por parte das empresas e organizações privadas. Define, ainda, que serão implementados critérios para provimento de cargos em comissão e funções de confiança, destinados a ampliar a participação de negros, buscando reproduzir a estrutura da distribuição étnica nacional ou estadual, observados os dados demográficos oficiais.

Dos meios de comunicação

Estabelece que os órgãos de comunicação devam valorizar a herança cultural e a participação da população negra na história do País, adotando a prática de conferir oportunidades de emprego para atores, figurantes e técnicos negros, vedando toda e qualquer discriminação de natureza política, ideológica, étnica ou artística. E que o Poder Público inclua cláusulas de participação de artistas negros nos contratos de realização de filmes, programas ou quaisquer outras peças de caráter publicitário.

Do acesso à justiça e à segurança

A Lei impõe ao Poder Público federal a responsabilidade de instituir ouvidorias permanentes em defesa da igualdade racial, para receber e encaminhar denúncias de preconceito e discriminação com base em etnia ou cor e acompanhar a implementação de medidas para a promoção da igualdade, bem como de adotar medidas especiais para coibir desde a violência policial incidente sobre a população negra até os atos de discriminação e preconceito praticados por servidores públicos.

Do financiamento da promoção da igualdade racial

Por fim, a Lei, além de autorizar a adoção de medidas de promoção da igualdade, especialmente nas áreas de educação, saúde, emprego e renda, desenvolvimento agrário, habitação popular, desenvolvimento regional, cultura, esporte e lazer, estabelece a obrigatoriedade de inclusão de políticas de ações afirmativas nos programas e ações constantes dos planos plurianuais e dos orçamentos anuais da União e, por conseguinte, dos demais entes federados.

Dos limites e desafios

Como se percebe pela descrição acima, embora alguns insistam em discordar, a Lei nº 12.288, de 2010, é rica em propor um conjunto de políticas públicas e responsabilizar, orçamentária e penalmente, o Poder Público pelo seu cumprimento, o que é um significativo avanço no marco legal brasileiro para o estabelecimento efetivo e aprimorado de políticas de ação afirmativa, voltadas para a população negra, objetivando a promoção da igualdade racial, não apenas do ponto de vista formal, mas como princípio de igualdade material, assegurado em nosso texto constitucional.

Entretanto, consideramos que a primeira limitação desta lei encontra-se na própria origem da iniciativa, uma vez que, sendo de natureza parlamentar, mostra-se limitada ao impor ao Estado a criação efetiva de estruturas institucionais e administrativas e fixar despesas. Seu alcance, em muitos casos, propõe, orienta e autoriza o Estado brasileiro a instituir as políticas públicas de ação afirmativa, inclusive, indicando a direção e natureza dessas políticas.

Não estamos, com isso, retirando nenhum mérito do senador Paulo Paim (PT/RS), que ousou propor tal Estatuto. Acreditamos até que a força inspiradora dessa Lei foi uma provocação para que o Estado tomasse a iniciativa de propor um substitutivo, emanado do Poder Executivo, que, sem vícios e limitações de origem, não apenas se constituísse numa carta de princípios ou no estabelecimento, contundente, mas genérico, de políticas públicas afirmativas para a população negra.

Talvez a sociedade civil não tenha se apercebido desses limites originais e, ao estabelecer esse debate apenas no parlamento, acabou por não exigir uma iniciativa legislativa por parte do Poder Executivo que fosse capaz de superar tais limites e complementar a iniciativa parlamentar, o que por certo resultaria num Estatuto mais encorpado e autoaplicável. Desse modo, as restrições impostas ao Estatuto, no Senado Federal, pelos representantes das oligarquias escravocratas, já se anunciava nos debates iniciais do Estatuto; e, portanto, não deveriam causar surpresa aos experientes e combativos militantes do Movimento Social Negro.

É fato que não houve a aprovação das cotas para ingresso e permanência, nas Instituições de Ensino Superior, ou mesmo no mercado de trabalho ou partidos políticos, nem a criação do Fundo de Promoção da Igualdade, tão almejado e necessário para a maximização e agilidade da efetivação das políticas públicas emanadas do Estatuto.

Contudo, ousamos parafrasear o posicionamento de Kabengele Munanga¹, em carta endereçada aos membros do Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial (CNPIR):

Considerando todas essas dificuldades, penso que o resultado obtido pela aprovação deste estatuto que passou por numerosas negociações acompanhadas de modificações é muito significativo para uma luta feita com armas tão desiguais. Pensem que os africanos resistiram contra a invasão dos colonizadores ocidentais com arcos e flechas ou com fuzis de pólvora obsoletos contra as metralhadoras. Finalmente, perderam e suas terras foram ocupadas porque não houve equilíbrio das relações de força. Mas continuamos a defender nossa dignidade humana que foi coroada pelas independências. Estamos travando novas lutas para construir as nacionalidades, a democracia e o bem estar dos povos. É um longo processo cuja duração não podemos medir, mas que certamente terminará com a vitória. No caso do Estatuto da Igualdade Racial, penso que não perdemos totalmente. Perdemos sim, parcialmente, por que não saiu com as garantias que queríamos, mas todo não foi totalmente destruído. Mas creio que a luta continua até a vitória final que virá, penso eu, o dia em que seremos capazes de mobilizar politicamente mais de 50% da população brasileira que carrega o sangue africano. O dia em que os políticos brasileiros tiverem a certeza de que não podem mais comprar o voto "negro" com migalhas ou com garrafa de pinga durante as campanhas eleitorais, as brincadeiras, farsas e humilhações como as do Nobre Senador² não terão mais lugar. (MUNANGA, 2010).

Kabengele não desconheceu os limites e imperfeições do Estatuto, mas enalteceu a luta dos guerreiros e guerreiras que lutaram pela sua aprovação e o mérito de terem conseguido ao menos “três antílopes”, ao invés de um almejado “grande elefante”, refletindo sobre a história dos caçadores coletores *Mbuti* da África Central.

Agora é hora de acionar os mecanismos institucionais de que dispomos, uma vez que a Lei nº 12.288, de 2010, ao tratar a desigualdade racial como matéria de interesse coletivo, difuso, a envolver políticas públicas e práticas sociais responsáveis no enfrentamento de situações de injustificada diferenciação de acesso e fruição de bens, serviços e oportunidades, nas esferas pública e privada, em virtude de raça, cor, descendência ou origem nacional ou étnica. Isso possibilita acionar o Ministério Público, que tem a missão constitucional de defender a ordem jurídica, o regime democrático e os interesses sociais e individuais indisponíveis, não se limitando à atuação simplesmente reativa e pontual frente a casos de discriminação.

Ao mesmo tempo, devemos exigir dos governos federal, estaduais, distrital e municipais a criação de estruturas funcionais permanentes e multidisciplinares, não apenas para o combate às discriminações raciais ou etnicorraciais diretas, mas para as ações de redução das desigualdades raciais e do preconceito e suas interfaces com as questões de gênero, diversidade sexual e religiosa. A instalação de Conselhos de Promoção de Igualdade Étnica, em todos os municípios, se constituirá em poderosa iniciativa democrática, de caráter extrajudicial voltada ao enfrentamento do quadro de desigualdade racial. Devemos também exigir a inserção, nos orçamentos públicos, de rubricas para programas de ação propostos no Estatuto da Igualdade Racial, sob pena de descumprimento do ordenamento jurídico.

Não podemos deixar de cobrar do Governo Federal a imediata instituição do Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial (Sinapir) como forma de organização e de articulação voltadas à implementação do conjunto de políticas e serviços destinados a superar as desigualdades étnicas existentes

no País. E, de modo idêntico, alcançar os demais entes federados para que, aderindo a esse Sistema, promovam as políticas de ação afirmativas tão necessárias para a consolidação efetiva da igualdade racial.

É preciso exigir a adoção das medidas executivas de caráter complementar, previstas no Estatuto, mas não podemos dar trégua ao Congresso Nacional, uma vez que ainda tramita, por exemplo, no Senado Federal, o PLC nº 180, de 2008, fruto do PL nº 73, de 1999, que prevê a reserva de metade das vagas das universidades federais para estudantes de escolas públicas, com prioridade para negros e indígenas, e cuja aprovação complementa o Estatuto da Igualdade Racial, com a vantagem de que, sendo de iniciativa do Poder Executivo, passará a ter efetividade plena.

Sendo 2011 o Ano Internacional dos Afrodescendentes, instituído pela Organização das Nações Unidas (ONU, 2010), devemos transformar o Estatuto numa ferramenta importante para instrumentalizar nossas lutas por uma sociedade de iguais. Não uma igualdade pasteurizada, que despreze as diferenças, ao contrário, uma igualdade que respeite as diferenças, assegurando o direito à individualidade, de modo que as mesmas não sejam sinônimas de desigualdades e discriminações, mas, sim, sejam percebidas como riqueza étnica e cultural.

O Coletivo Antirracismo “Dalvani Lellis” da CNTE, nesse contexto, tem a missão de tornar a CNTE, cada vez mais, um importante instrumento de luta dos educadores brasileiros por uma educação pública democrática e cidadã, capaz de superar todas as formas de preconceitos e discriminações, sobretudo o machismo e o racismo institucional presentes nas estruturas sociais e educacionais brasileiras.

Concluimos este texto entendendo o Estatuto como fruto de uma semente de *Baobá*, que começou a ser plantada desde o momento em que o primeiro africano, criminosamente sequestrado e trazido para terras brasileiras, ousou sobreviver a toda sorte de adversidades, seja nos porões dos navios negreiros, nas senzalas ou nos quilombos. Seus descendentes, que hoje somam mais da metade da população brasileira, viram essas sementes germinarem, tornando-se árvores frondosas, resistentes e ancestrais, que produziram frutos agrídoces, vitaminados, que reanimam a luta e exigem novos plantios.

Assim é o Estatuto da Igualdade Racial, um fruto agrídoce, que ainda não contém a doçura da efetiva igualdade racial, porém não é apenas o azedo da ausência de uma legislação antirracista, por parte do Estado brasileiro.

Notas

1 Kabengele Munanga – primeiro antropólogo de seu país, nasceu na República Democrática do Congo, antigo Zaire. Doutor em Antropologia, é atualmente professor da USP.

2 Refere-se ao senador Demóstenes Torres (DEM/GO).

Referências

BRASIL. Lei n. 3353, de 13 de maio de 1888. Declara extinta a escravidão no Brasil. **CLBR**, Rio de Janeiro, 1888. Disponível em: <<http://legis.senado.gov.br/mate-pdf/8065.pdf>>. Acesso em: 01 dez. 2010.

_____. Lei nº 10.639, de 9 de janeiro de 2003. Altera a Lei no 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para incluir no currículo oficial da Rede de Ensino a obrigatoriedade da temática “História e Cultura Afro-Brasileira”, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 10 jan. 2003. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2003/L10.639.htm>. Acesso em: 01 dez.

_____. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. Parecer CNE/CP nº 03, de 10 de março de 2004. Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação das Relações Étnico-Raciais e para o Ensino de História e Cultura Afro-Brasileira e Africana. **Diário Oficial da União**, Brasília, 19 maio 2004a.

_____. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. Resolução CNE/CP nº 1, de 17 de junho de 2004. Institui Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação das Relações Étnico-Raciais e para o Ensino de História e Cultura Afro-Brasileira e Africana. **Diário Oficial da União**, Brasília, 22 jun. 2004b.

_____. Projeto de Lei da Câmara nº 180, de 25 de novembro de 2008. Dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e estaduais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio e dá outras providências. **Senado Federal**, Brasília, 2008. Disponível em:
<http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=88409>. Acesso em: 10 dez. 2010.

_____. Lei nº 12.288, de 20 de julho de 2010. Institui o Estatuto da Igualdade Racial; altera as Leis nos 7.716, de 5 de janeiro de 1989, 9.029, de 13 de abril de 1995, 7.347, de 24 de julho de 1985, e 10.778, de 24 de novembro de 2003. **Diário Oficial da União**, Brasília, 21 jul. 2010. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12288.htm>. Acesso em: 01 dez. 2010.

MUNANGA, Kabengele. Carta do ilustríssimo Prof. Kabengele Munanga às/aos Colegas, companheiras e companheiros do CNPIR. **Portal Geledes**, 6 dez. 2010. Disponível em:
<<http://www.geledes.org.br/afrobrasileiros-e-suas-lutas/cartado-ilustrissimo-prof-kabengele-munanga-as/aos-colegascompanheiras-e-companheiros-do-cnpir-06/12/2010.html>>. Acesso em: 10 dez. 2010.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). On eve of Year for people of african descent, ban calls for final end to racism. **UN News Centre**, 10 dez. 2010. Disponível em:
<<http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=37018&Cr=racism&Cr1=>>>. Acesso em: 10 dez. 2010.

Cadernos de Educação, Brasília, n. 23, p. 147-163, jul./dez. 2010. Disponível em: <www.cnte.org.br>