

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS  
PROGRAMA DE FORMAÇÃO DE CONSELHEIROS  
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM DEMOCRACIA PARTICIPATIVA,  
REPÚBLICA E MOVIMENTOS SOCIAIS

Sidnei Sousa Costa

**DIREITOS HUMANOS E A CONSTRUÇÃO DE  
POLÍTICAS PÚBLICAS DE PROMOÇÃO DA IGUALDADE RACIAL:  
uma análise da participação nos Programas Nacionais de Direitos Humanos  
– PNDH I e III**

Belo Horizonte

2014

Sidnei Sousa Costa

**DIREITOS HUMANOS E A CONSTRUÇÃO DE  
POLÍTICAS PÚBLICAS DE PROMOÇÃO DA IGUALDADE RACIAL:  
uma análise da participação nos Programas Nacionais de Direitos Humanos  
– PNDH I e III**

Monografia apresentada ao Programa de Pós-Graduação da Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito parcial para a obtenção de título de Especialista em Democracia Participativa, República e Movimentos Sociais.

Orientador: Eduardo Moreira da Silva.

Belo Horizonte

2014



Universidade Federal de Minas Gerais  
Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas – FAFICH  
Departamento de Ciência Política  
Centro de Referência em Ciências Humanas - Sala 305 - Anexo  
Av. Antônio Carlos 6627 Pampulha - Campus Pampulha,  
Belo Horizonte/MG - CEP 31270-901  
E-mail: adm\_edist@fafich.ufmg.br TEL: (031) - 3409-5004

---

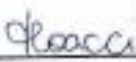
## **ATA DE APRESENTAÇÃO DE MONOGRAFIA DO CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM DEMOCRACIA PARTICIPATIVA, REPÚBLICA E MOVIMENTOS SOCIAIS**

Aos 5 (cinco) dias do mês de novembro de 2014 (dois mil e quatorze), na Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), reuniu-se a Comissão Avaliadora da monografia intitulada **"DIREITOS HUMANOS E A CONSTRUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE PROMOÇÃO DA IGUALDADE RACIAL: UMA ANÁLISE DA PARTICIPAÇÃO NOS PROGRAMAS NACIONAIS DE DIREITOS HUMANOS – PNDH I E III"** elaborada por Sidnei Sousa Costa.

A Comissão, composta por Lillian Cristina Bernardo Gomes e Thiago Coacci Rangel Pereira, após apresentação da monografia, deliberou pela sua **aprovação com reformulações**, o que confere ao aluno o título de Especialista em Democracia Participativa, República e Movimentos Sociais. Para constar, foi lavrada a presente ata, assinada pelos membros presentes.

Belo Horizonte, 5 de novembro de 2014.

  
\_\_\_\_\_  
Lillian Cristina Bernardo Gomes (UFMG)

  
\_\_\_\_\_  
Thiago Coacci Rangel Pereira (UFMG)

## AGRADECIMENTOS

A minha família, em especial, à Andreza Rodrigues Pereira, que tem me apoiado em todos os desafios que se apresentam.

À Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (SDH/PR), em especial, ao Ouvidor Nacional de Direitos Humanos, Bruno Renato Nascimento Teixeira, que, quando apresentei o interesse em participar deste desafio, muito me incentivou.

Às leituras das queridas amigas Maria Angélica Targhetta e Deise Benedito, da SDH/PR, que emprestaram suas experiências e críticas à qualificação do texto e do conteúdo.

Aos professores, monitores e colegas que contribuíram com o processo de aprendizagem, entre os quais, destaco o apoio e as observações do professor Eduardo Moreira no desenvolvimento deste trabalho.

Por fim, agradeço aos militantes do Movimento Negro, que se empenham em construir um país melhor, e, sendo os responsáveis pelo conteúdo aqui proposto, abriram novos caminhos na educação, no trabalho, no esporte, no lazer e na cultura, enfim, na construção de uma sociedade mais justa.

## RESUMO

O presente estudo teve por objetivo analisar a participação social e os avanços da questão racial a partir da implementação dos Programas Nacionais de Direitos Humanos I (1992) e III (2009). Procurou-se contextualizar historicamente os direitos humanos, destacando o recorte sobre a condição do negro frente ao conteúdo dos referidos programas e dos pactos internacionais. Em um primeiro momento, tem-se o silenciamento sobre a situação de negros escravizados à época da descrição dos direitos estabelecidos na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, em 1789. Em seguida, apresenta-se o poder das mobilizações do movimento negro, que buscou a consolidação de uma plataforma de reivindicações por seus direitos – reparação das consequências do processo escravocrata, combate à discriminação e acesso ao trabalho, à educação e à justiça. Tais mobilizações tiveram como consequência a apropriação pelo Estado das bandeiras de luta dos movimentos, transformando-as em políticas públicas. Os Programas Nacionais de Direitos Humanos encontram-se dentro do eixo da ampliação da participação e do diálogo com o Estado estabelecendo um conjunto de ações que refletem o processo de participação e o alinhamento sobre uma nova ótica política. Neste sentido, cabe avaliar as mudanças na estratégia de proposição de políticas públicas sobre direitos humanos com o recorte da igualdade racial a partir de um ciclo de diálogo, bem como verificar as perspectivas de monitoramento para assegurar a efetivação das propostas.

Palavras-chave: Programa Nacional de Direitos Humanos. Igualdade racial. Participação social.

## **ABSTRACT**

The study analyzes the social participation and progress of racial issues from the implementation of the National Program of Human Rights I (1992) and III (2009). In the historical context of the human rights, highlighting the cutout on the condition of the black against the content of these programs and the international agreements. At first, has-silencing on the situation of enslaved at the time the description of the rights established in the Declaration of the Rights of Man and Citizen of 1789, then blacks presents the power of the afro-brazilian movement mobilizations that sought to consolidate a platform of demands for their rights - repair the consequences of the slave process, combating discrimination and like to access job, education and justice. Such demonstrations have resulted in the recognition of the state of the flags of struggle movements, transforming them into public policies. The National Human Rights Programs are within the axis of the expansion of participation and dialogue with the Government establishing a set of actions that reflect the process of participation and alignment on a new political perspective. In this sense, it is to evaluate the changes in the proposal of public policies on human rights with the clipping of racial equality from a cycle of dialogue strategy as well as verify the perspectives of monitoring to ensure the effectiveness of the plans.

**Keywords:** National Program of Human Rights. Afro-brasilizan participation. Racial Equality.

## LISTA DE SIGLAS

AIDS	- Síndrome da Imunodeficiência Adquirida
CD	- Câmara dos Deputados
CF	- Constituição Federal
CN	- Congresso Nacional
CNCD	- Conselho Nacional de Combate à Discriminação
CNE	- Conselho Nacional de Educação
CNPIR	- Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial
CPC	- Centro Popular de Cultura
DST	- Doenças Sexualmente Transmissíveis
ECO-92	- Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento
EUA	- Estados Unidos da América
FCP	- Fundação Cultural Palmares
GTDEO	- Grupo de Trabalho para a Eliminação da Discriminação no Emprego e na Ocupação
IES	- Instituição de Ensino Superior
IBGE	- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPEA	- Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPCN	- Instituto de Pesquisas da Cultura Negra
LDB	- Lei de Diretrizes e Bases
MEC	- Ministério da Educação
MinC	- Ministério da Cultura
MJ	- Ministério da Justiça
MP	- Ministério Público
MRE	- Ministério das Relações Exteriores
MS	- Ministério da Saúde
NEV	- Núcleo de Estudos de Violência
ONG	- Organização Não Governamental
ONU	- Organização das Nações Unidas
PL	- Projeto de Lei
PNDH	- Programa Nacional de Direitos Humanos

PPA	- Plano Plurianual
PR	- Presidência da República
ProUni	- Programa Universidade para Todos
PT	- Partido dos Trabalhadores
PSDB	- Partido Social da Democracia Brasileira
SDH	- Secretaria de Direitos Humanos
SEPPIR	- Secretaria de Política de Promoção da Igualdade Racial
SESu	- Secretaria de Educação Superior
UnB	- Universidade de Brasília
UNE	- União Nacional dos Estudantes
USP	- Universidade de São Paulo

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO.....</b>	<b>9</b>
<b>2 DIREITOS HUMANOS: HISTÓRICO E REFERÊNCIAS .....</b>	<b>16</b>
<b>2.1 MOVIMENTO NEGRO E DIREITOS HUMANOS .....</b>	<b>22</b>
<b>2.2 POLÍTICAS PÚBLICAS DE IGUALDADE RACIAL E O CICLO DAS NOVAS PERSPECTIVAS</b>	<b>26</b>
<b>3 PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO CONTEXTO DO PÓSABERTURA POLÍTICA .....</b>	<b>30</b>
<b>3.1 SOCIEDADE CIVIL E PARTICIPAÇÃO.....</b>	<b>32</b>
<b>3.2 PARTICIPAÇÃO SOCIAL, ACCOUNTABILITY SOCIAL: PROGRAMAS NACIONAIS DE</b>	
<b>DIREITOS HUMANOS I E III .....</b>	<b>35</b>
<b>4 ANÁLISE COMPARADA: OS PROGRAMAS NACIONAIS DE DIREITOS</b>	
<b>HUMANOS I E III.....</b>	<b>41</b>
<b>4.1 PROGRAMAS NACIONAIS DE DIREITOS HUMANOS I E III: OBJETIVOS E PROPOSTAS..</b>	<b>45</b>
<b>4.2 ANÁLISE E PROJEÇÕES: SOCIEDADE E GOVERNO .....</b>	<b>51</b>
<b>5 CONCLUSÃO.....</b>	<b>56</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>59</b>
<b>APÊNDICE A – QUADRO DE PROPOSTAS DE AÇÕES DE PROMOÇÃO DA</b>	
<b>IGUALDADE RACIAL: PNDH I E III .....</b>	<b>64</b>
<b>ANEXO A – CARTA DA IV CONFERÊNCIA NACIONAL DE DIREITOS</b>	
<b>HUMANOS.....</b>	<b>69</b>
<b>ANEXO B – CARTA DE BRASÍLIA.....</b>	<b>70</b>

## 1 INTRODUÇÃO

[...]  
*Temas polêmicos*  
*Não passam com o tempo*  
*Se ficarmos em silêncio*  
*E ninguém melhor que o povo*  
*Para falar de si mesmo.*  
(CLAUDIA WALLESKA)

A questão dos Direitos Humanos, no contexto social brasileiro, geralmente está associado a algum tipo de polêmica, principalmente, pelo discurso que cunhou no senso comum de reduzir esses direitos às pessoas presas, “direitos de bandidos”. A apropriação do discurso sobre os direitos humanos no debate político passou a ter outra acepção, a partir do esforço proposto por setores da sociedade civil, acadêmicos e políticos que reformularam esta visão preestabelecida e propôs a acepção de direitos humanos como forma para a garantia de acesso ao direito e à intervenção de violações. Assim, na perspectiva da relação de conquistas de espaços e na interlocução sobre debates que foram retardados, situa-se a questão racial, identificada nos diferentes ciclos de violações, seja na ausência de discussão sobre a escravização e o processo de abertura para a reparação e inserção das mulheres e dos homens negros.

A presente pesquisa, dentro da universalidade dos direitos humanos, aponta um recorte sobre a questão racial no Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH), discutindo os avanços das políticas públicas a partir da participação social. Apesar não integrar o título deste trabalho, o PNDH II (2002) será apontado; porém, como esta edição do programa não foi exercida no eixo de ações do governo, optou-se por discutir as propostas dos PNDHs I (1996) e III (2009), por traduzirem, de forma mais objetiva, o produto de dois processos distintos de participação em gestões de governo de partidos diferentes: o Partido Social da Democracia Brasileira (PSDB) e o Partido dos Trabalhadores (PT), sob a liderança dos então presidentes Fernando Henrique Cardoso e do Luiz Inácio Lula da Silva. Assim, no primeiro diálogo com a sociedade temos um modelo de participação mais restrito, e, no terceiro, mais ampliado, como será discutido na terceira parte do trabalho.

Tais Programas caminham para a desconstrução do senso comum, onde os direitos humanos eram restritos às pessoas em conflito com a lei, ou seja, “direitos de bandidos”. Os PNDHs reforçam outro trato à questão, colocando um conjunto de direitos da população negra, comunidades quilombolas, crianças e adolescentes, idosos, indígenas, dentre outros, em um conjunto estruturante de políticas sob a perspectiva de direitos humanos. Assim,

busca-se fazer o recorte sobre a cor de mulheres, jovens e homens que estão dentro de um ciclo de violência e fora do eixo de políticas de acesso à educação, ao trabalho, à cultura e à saúde. Neste sentido, quais respostas são construídas à luz do convite de fazer com que “o povo fale de si mesmo”? Neste contexto, no objeto analisado na presente pesquisa, destacou-se os avanços no modelo de participação, ao comparar os processos que antecedem a construção dos PNDHs I e III. Observa-se, na terceira edição, proposições com uma visão integral e sistêmica de políticas públicas, condicionadas para a implementação e monitoramento pelos agentes do estado e da sociedade civil. As propostas de ações no PNDH III são produtos de ampliação da participação, que colocou como protagonistas os partícipes desse processo. Esse arranjo colabora para consolidação do modelo de democracia participativa, com pactos relativos, entendidas, neste contexto, como medidas para o preenchimento de lacunas de ações do Poder Executivo que almeja delimitar o distanciamento das deliberações das esferas executiva e legislativa do Poder Público às proposições dos movimentos sociais e da sociedade civil.

Por isto, o processo de participação proposto nas atividades que antecedem a construção de instrumentos de planejamento da natureza dos Programas Nacionais de Direitos Humanos são primordiais para discutir novas concepções e temas que constituem os direitos humanos na contemporaneidade. Isso possibilita questionamentos sobre de que modo as ações descritas nestes programas colaboram para “o corpo negro acessar espaços que não estavam acostumados com esta corporeidade.” (GOMES, 2007, p. 310). Assim, aqui a sociedade é vista como ponto chave em uma nova dinâmica na qual o Estado olha sobre a perspectiva de direitos à luz da relevância e da distinção entre os direitos culturais, econômicos, políticos, e sociais. Direitos esses, que ao serem transpostos à temática racial, apresentam o tênue componente “sócio-racial nas estruturas produtivas representado pela exclusão da posse da terra e da riqueza, do poder, do conhecimento, da cultura, do espaço dos direitos humanos e à memória.” (GOMES, 2007, 301).

A partir dos contornos da quebra da noção de que direitos são para poucos é que se avança em uma visão de pensar em direitos humanos e resignificá-los, como uma proposta política, que pode possibilitar uma reconfiguração no quadro social e nas relações de poder de uma nação. A Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, em 1789, nasce comum a todos, mas restrita a um estrato da sociedade, a burguesia, que se emancipa e não olha para as violações no contexto de luta por direitos, especialmente os da população negra, sucumbida pela escravização. Nesse processo homens e mulheres negras foram sequestrados e vendidos como mercadorias não tendo esses qualquer direito sobre a sua força de trabalho. Com isso, a

emancipação burguesa no ciclo de poder do Estado não procurou aproximar os direitos defendidos às condições das pessoas negras escravizadas. A Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão em 1789<sup>1</sup> apresenta lacunas, aqui se destaca a escravização, em meio ao conjunto de propostas por justiça, negras e negros foram esquecidos pelos formuladores deste texto universal. Proposto por atores de elevado vulto intelectual e poder político, à época, apresentaram às diretrizes para a reestruturação de uma plataforma de direitos universais. Porém, a lacuna sobre a condição da população negra, nesse marco inicial, terá marcas na contemporaneidade, pois o formato da exposição dos direitos é o ponto de partida para que setores do movimento de direitos humanos relutem pontuar sobre a realidade desta população e fazer recortes para evidenciar sua distância ao acesso a direitos.

Isso posto, encontra aceno na discussão sobre as correntes teóricas da cidadania, que Matos (2009, p. 11), assinala na leitura de Reis (1997), ao distinguir quatro dimensões da cidadania: “perspectiva histórica, aspectos relacionados ao contexto de inclusão – que no caso do contexto pós-abolição, no Brasil, condicionaram e restringiram, por exemplo, ao trabalho por distinções étnico-raciais; condições inerentes à dualidade de seu acionamento do *status*, pertencimento e/ou identidade, relações explícitas com as virtudes cívicas” – nesta análise é observado no processo de reconhecimento da discriminação racial e da sua perenidade, na ausência de ações estruturantes para recompor as disparidades raciais.

Com isto, Matos (1997) coloca esses apontamentos dentro do eixo de tensões produzidas nas sociedades democráticas entre as “concepções social/coletiva e outra individual/subjetiva. Para possibilitar a discussão sobre o caráter da cidadania em “abarcando ou rejeitando” novos temas. Esse movimento para que as políticas de cidadania insiram novas agendas, relaciona-se com os “aspectos inatos de um grupo”, que podem interferir “objetivamente na realidade individual do grupo marcando-o socialmente” (SILVÉRIO, 2009, p. 21). O processo de identificação e absorção dos elementos de grupo ou individual são o fator diferencial do campo de diálogo por meio das conferências e o resultado poderá ser observado nos programas, que são apresentados após os consensos dos debates no curso do processo de participação.

A cidadania não poderia refutar-se em apontar o “encontro de novos símbolos/valores diferentes (inerentes à condição de alteridade incluída na noção de cidadania).” (MATOS, 2009, p. 17). As relações das referências e dos símbolos passam a outra propriedade, podem

---

<sup>1</sup> A perspectiva ao aproximar o texto da Declaração dos Direitos do Homem de 1789, a discussão proposta nesta pesquisa é apontar o silenciamento sobre a discussão de direitos para negras e negros à época que estavam presos em navios no tráfico transatlântico ou dentro do regime de escravidão.

ser alterados, saindo desta forma do silêncio, não mais sendo despercebido do domínio público da discussão. A construção de políticas com o recorte racial parte desta linha para encontrar aceno nas demandas dos movimentos negro direcionadas a população negra do país, como será colocado em seguida, buscando desta forma apresentar as consequências e os efeitos desse silenciamento.

A participação social, dentro do ciclo de consolidação dos direitos humanos, considerados como uma política social, tem papel diferenciado no debate a respeito da consolidação de um estado democrático que não se nega ao diálogo direto com a sociedade. Neste sentido, apontar os erros e demarcá-los na história é a melhor forma de assinalar ajustes no futuro, assegurando que esses não se repitam. Assim, não basta destacar apenas a violência que faz parte da realidade do povo negro, mas apresentar, de modo geral, como os militantes desses movimentos resistiram e se fizeram percebidos. Desta forma, os militantes demonstraram que necessitavam da presença do Estado para recuperar sonhos perdidos por um longo processo de perseguição e violência.

As políticas públicas voltadas à população negra foram tardias, mas resguardam um significado de luta que tem representatividade. A resistência ao processo escravocrata, deu-se com o surgimento dos diferentes quilombos, que serviram de local de resistência e refúgio daquele processo. Esses podem ser considerados os primeiros movimentos negros organizados, no Brasil. Em paralelo, outro movimento tomava as cidades, caminhando também rumo ao campo, o movimento abolicionista, que traz em seu bojo iniciativas que seguiam em duas linhas distintas: a resistência no refúgio e na constituição de um espaço específico simbolizando a liberdade, no caso dos quilombos; por outro lado, o alcance da liberdade pela via institucional, com a defesa por direitos dentro do parlamento, pela atuação de lideranças como Joaquim Nabuco, no abolicionismo. Dentro desse ciclo de lutas que se identifica a emancipação de direitos de crianças e da pessoa idosa no Brasil, com fatos relacionados à população negra, a Lei do Sexagenário e do Ventre Livre, são os exemplos de uma liberdade torta, mas com representatividade simbólica.

Nesse contexto, o 13 de maio de 1888, data na qual foi assinada a Lei Áurea, libertando os negros da escravidão, não representa aos negros um avanço, mas a liberdade desoladora colocando-os para fora das cidades e os empurrando ao ostracismo paradoxal dentro da liberdade. Por outro lado, maio foi o mês que tentou ser eternizado como símbolo de liberdade, protagonizada pela monarquia, tentando desta forma não atrelar esse processo à eminente resistência negra que se mobilizava em torno da liberdade. Esta que foi uma conquista de luta de mulheres e homens negros que se organizaram buscando adquirir a

liberdade no meio urbano ou refugiando-se em quilombos para pressionar o fim tardio do regime da escravização. O questionamento sobre o que fazer ficou no ar, e os movimentos trouxeram respostas com o Novembro de luta de Zumbi, mês que representa, para os movimentos negros o símbolo da resistência e de luta por direitos

No primeiro capítulo, passa-se a discussão sobre a definição da perspectiva de direitos humanos, demarcando as lacunas presentes sobre a situação dos negros na formulação das plataformas de direitos. O exercício para apontar os avanços e os retrocessos do entendimento sobre a construção de direitos passará pela percepção de Marshall, na distinção do autor sobre cidadania. Nesta leitura, o autor aponta sobre a relação de trabalho e os direitos sociais, econômicos e políticos. À luz desta percepção que se caminha ao encontro do diálogo com o movimento negro, no caso brasileiro, para buscar parte de elementos que constituem o caminho para a institucionalização das demandas históricas desses movimentos.

No segundo capítulo, pretende-se discutir o encontro das bandeiras das diferentes linhas do movimento negro entorno da ausência de negras e negros em espaços públicos, sobretudo, na busca por elevar o orgulho de ser negro, nas suas diferentes manifestações. Desta forma, acena para ampliar a presença negra nas escolas, universidades e no trabalho. Com isso, busca-se evidenciar o silenciamento sobre a condição dos afro-brasileiros, especialmente das mulheres negras, reforçando desta forma a necessidade de ampliar a perspectiva de direitos a este recorte racial. Assim, demarca-se a forma com que os movimentos sociais da população negra conseguiram a aproximação com os agentes de governo para fazer com que esse apropriasse das demandas e alterasse o olhar com as questões apresentadas. A constituição de espaços de debates nas conferências nacionais e internacionais apropriam de forma qualificada a discussão sobre a pauta de reivindicações e a construção de políticas públicas. A noção de política pública, neste contexto, passa a alterar com a criação de órgãos de participação institucional, os conselhos, que absorvem as demandas e alteram o processo de diálogo entre o governo e a sociedade.

A questão aqui será demonstrar que o processo de participação qualifica o caráter democrático, fortalecendo as instituições e reescrevendo o desenho institucional do governo. Nesse sentido, cabe discutir até que ponto a ampliação da participação incidiu em avanços qualitativos no comparativo entre o PNDH I e o III, sobretudo, no acesso da população negra às ações do governo. Portanto, buscar-se-á a partir dos dados e das análises dos institutos de pesquisa do governo, demonstrar os avanços que qualificaram a inserção de negras e negros nas universidades e apontamentos sobre o racismo institucional. Esses têm efeitos na mudança da relação entre sociedade e estado.

A sociedade necessita verificar as transformações para potencializar os espaços de participação com a presença do povo. A perspectiva é trazer elementos que possam contextualizar o processo de participação e o formato do acompanhamento da sociedade civil.

Assim, no terceiro capítulo, destaca-se a análise do desenvolvimento do produto do processo de participação, consolidada nos PNDHs I e III. São dois documentos construídos em processos de participação distintos. O PNDH I, uma linha de participação centrada em poucas instituições, com foco na absorção imediata de propostas apresentadas ao governo e na busca de reafirmar os pactos internacionais. Neste caso, destaca-se a Convenção de Viena, na qual o Estado comprometeu-se a instituir pactos desta natureza com a sociedade. Por outro lado, o PNDH III será apontado como um texto que tem o dever de superar as edições anteriores e ir além, trazendo um esboço mais completo sobre o entendimento de gestão e apresentando os responsáveis pelas ações políticas propostas.

Os programas são documentos que se apresentam para o fortalecimento dos espaços democráticos de participação, bem como alinha as demandas da sociedade com o plano de ações de governos. Isto para projetar iniciativas que possam sobrepor o ciclo imediato de alguns governos que são projetados ao mandato do dirigente. Assim, projeta-se as políticas ao período do mandato de governadores de estados e do presidente da República e não se preocupam com ações que necessitam ter continuidade independente do grupo que governe. São políticas públicas que refletem os pactos entre a sociedade e o governo para buscar mudanças de curto e longo prazo, que vão da desconstrução de mitos a reconstrução de referências culturais e históricas. Isso provém do peso da escravidão e da herança colonial, que fizeram com que a sociedade e o estado negassem à condição subumana de uma parcela significativa da população e reprimiu a participação social (SILVÉRIO, 2009). Em geral, o foco das ações de governos estão associadas ao curto prazo, que buscam efeitos imediatos, gestões limitadas que não possuem linhas estratégicas de continuidade o que dificulta colocar em prática ações de longo prazo. Os PNDHs são planejamentos de ações que reforçam que um governo possui elementos que se sobrepõem às bandeiras políticas partidárias e são superados pelo desenvolvimento de ações concretas para a defesa e promoção de direitos.

Por isto, cabe aqui observar os avanços da continuidade de ações que nasceram como propostas de movimentos e passaram à institucionalidade por meio do programa e a cada dia tem uma cobrança maior da sociedade. Esta, que acompanha, avalia e reformula as propostas para dar conta de “processos de democratização com inclusão social” (SILVÉRIO, 2009, p. 36). Assim, políticas de discriminação positiva abre caminho para que jovens passem a acessar a universidade, crianças negras passam a ter educação de qualidade e, o acesso de

mulheres negras às condições digna de trabalho e salário, são pontuadas como objetos estratégicos para superar as diferenças e o racismo institucional. Problemas esses que se observa que estão passando a introdução dentro dos eixos das políticas públicas com vistas a ganhar o tempo perdido e superar os efeitos do silêncio sobre a situação e o acesso de direitos de negras e negros no País.

## Capítulo 1 - DIREITOS HUMANOS: histórico e referências

A Declaração de Direitos do Homem (1776)<sup>2</sup> e a Declaração Francesa de Direitos do Homem e do Cidadão (1789)<sup>3</sup> são produtos da linha liberal que observam “o contrato entre os indivíduos livres, portadores de direitos.” (MATOS, 2009, p. 15). Assim, os referidos textos operam dentro de duas linhas: a “separação” entre os indivíduos que são providos de propriedade e liberdade e; a “fusão”, que delimita os direitos e deveres entre os cidadãos dentro do pacto. São descritos nas Declarações um conjunto de direitos que buscam alcançar as pessoas envolvidas no reconhecimento das questões individuais e coletivas. Com isto, espera-se com essas diretrizes emancipar a sociedade do Estado, reconhecendo direitos aos indivíduos e garantindo as liberdades desfrutadas na vida privada. (O’DONNEL, 1998).

Ao cidadão comum no eixo da proposição da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão (1789) foi assegurado a liberdade individual, de expressão do pensamento, a propriedade e os deveres. Consequentemente, a proposta foi assegurar o esboço geral para os direitos civis, produto das mobilizações e da proposta de descentralização das estruturas do Estado.

Os direitos civis foram o caminho para assegurar aos cidadãos os direitos políticos, esses que apesar de tardios, possibilitaram a ampliação das críticas aos governos e a apresentação de novas demandas a partir da realidade dos diferentes grupos que acessaram os direitos. A liberdade e associação permitiu a luta organizada para emancipar o direito à livre escolha na representação política por meio do voto. Porém, as novas associações e organizações da sociedade tiveram que combater os excessos de estruturas centralizadoras em uma camada da sociedade e ampliar a possibilidade de participação, possibilitando a partilha de decisão sobre a coisa pública.

Apesar das características apontadas as declarações sobre os Direitos do Homem e do Cidadão não fazem menção às violações decorrentes do tráfico transatlântico, bem como do processo violento de escravização, que por um longo período foi a fonte de riqueza e símbolo da dominação das nações europeias. Aspectos esses que demonstram certa limitação da linha

---

<sup>2</sup> A Declaração da Virgínia (1776) ratificou os direitos à liberdade, os direitos naturais e trouxe o direito à propriedade. Direitos esses negados à população negra, pois ainda eram tratados como propriedade e não como sujeitos de direitos e de deveres nesta proposição.

<sup>3</sup> A Declaração Francesa de Direitos do Homem e do Cidadão (1789) reforçou as diretrizes apresentadas na Declaração de Virgínia (1776) e ampliou os marcos de liberdade igualdade e o direito à propriedade, relacionando com os direitos da linha republicana “com o repositório de virtudes cívicas”, bem como contrato entre “os indivíduos livres” (MATOS, 2009, p. 15), reforçando a incidência desse acordo com as instâncias de poder do Estado.

liberal estabelecida, tendo um limite de projeção de direitos aos setores emancipados da sociedade burguesa.

Os direitos humanos nascem sob caráter universal, na perspectiva da liberdade, do reconhecimento das diferenças e dos direitos naturais. Todavia, para assegurar o alcance do reconhecimento das nações e culturas a concepção contemporânea desses direitos são multidisciplinares, reunindo diferentes temáticas em torno de concepções comuns que a partir das diferenças enfatizam a defesa e a promoção de direitos. Com isto, o alcance das diferenças se incorporam a uma plataforma comum com base nos direitos culturais, políticos e econômicos. Desta forma, tentam ganhar forma à luz dessas correntes direcionadas pela orientação política e ideológica, não observando assim uma uniformidade conceitual, fundamentada em concepções fixas que não se abrem ao diálogo de novas temáticas e novos atores sociais. (DORNELLES, 2005). Esta linha de pensamento sobre o tema considera que esses direitos valem-se não apenas como direitos fundamentais na lógica legal, mas se ampliam pela “importância simbólica e de valor, que expressa um caráter de universalidade para todos os seres humanos.” (DORNELLES, 2005, p. 122). Todavia, a universalidade e os direitos fundamentais, conforme o contexto histórico e a vida social, tende a ser variado, considerando a leitura do autor destacado.

As variações desses direitos abrem campo à discussão sobre a cidadania, no período contemporâneo. Uma vez que, direitos até então estavam condicionados aos bens dotados economicamente - burgueses, a vontade deles era sobreposta à massa proletária. Assim, expecta novos horizontes nos quais “os seres humanos são atores e atrizes que agem politicamente para efetivar demandas na forma da consolidação.” (MATOS, 2009, p. 09). A visão de cidadania relaciona-se com as possibilidades de variação dos direitos humanos, que dialogam com as distinções entre os direitos civis, políticos e sociais. (MARSHALL, 1967). Com isso, pretende-se alcançar a multiplicidade da cidadania hoje, nas diferentes dimensões (de gênero, raça/etnia, geração, classe, religiosidade, entre outros). (MATOS, 2009). A evolução desses direitos caminha ao diálogo proposto por Marshall, na construção do debate em torno dos direitos civis, políticos e sociais.

Na visão de Marshall (1967) evidencia-se uma perspectiva para significar o conceito de cidadania, entendido de forma ampla, como o direito de ter direito, alinhando assim direitos sociais, políticos e civis. Para Marshall, no contexto inglês, no qual a força do capital e a igualdade estavam em conflito, às ações em torno destes direitos deveriam ser desenvolvidas independente da condição do cidadão, ou seja, os direitos deveriam ultrapassar a propriedade e igualar situações desiguais. Para tanto o autor, distingue os direitos de

cidadania em três correntes: os direitos civis (primeira geração), direitos políticos (segunda geração) e os direitos sociais (terceira geração).

Desta forma, o alcance para estabilizar as diferenças presentes no contexto destacado por Marshall, é de que deveria ser concebido que os recursos “mundiais e a produtividade seriam suficientes para capacitar cada homem a tornar-se um cavaleiro.” (MARSHALL, 1967, p. 61). Com isto, a perspectiva seria oferecer educação e acabar com o trabalho excessivo. Observa-se que havia uma preocupação em elevar as classes à outra condição para possibilitar que as pessoas que não estavam ainda na condição “civilizada” pudessem alcançá-la por meio do acesso a esses direitos. O que se enfatiza na concepção de Marshall (1967) sobre a cidadania, que é um *status* fruto da concessão aos membros de uma comunidade.

Nesse sentido, abre o questionamento sobre a possibilidade de construir direitos iguais em realidades sociais distintas, apesar de uma maioria da sociedade não ter propriedade privada essa deveria ser sujeito de direitos. Há desta forma, uma mudança radical na quebra do que Marshall (1967) chama de “monopólio locais ou grupais”, novas associações passam a apresentar demandas que incidem em uma nova postura do governo. O Estado passa a ter outro papel no equilíbrio do “comércio e do tráfego” esses não podem ser mantidos ou alterados sem a ordem do Estado, aproximando a leitura do autor as relações entre Estado e sociedade.

A perspectiva aqui, apesar do considerável percurso histórico e das mudanças nas leituras sobre a cidadania, é demonstrar que ao cidadão cabe a liberdade em relação ao Estado. A liberdade como autonomia assegurada pelos direitos políticos possibilita maior participação o que assegura a tratar os diferentes de forma igual (BOBBIO, 1988). As especificidades apresentadas a partir da maior participação são recortes de etnia/raça, classe social que possibilitam dar caráter diferenciado as políticas para atender diferentes grupos sociais que apresentem suas demandas e participem de eixo de tomada de decisões, condicionado as proposições às disparidades sociais e econômicas. Matos (2009) relaciona a compreensão de respostas à tese do autor a partir do alinhamento entre “igualdade e diferença em relação aos direitos e cidadania”. Ao Estado no encontro proposto pela autora, cabe, portanto, garantir que os indivíduos tenham condições materiais e simbólicas para o exercício pleno de direitos. Apesar do conjunto de violações no processo escravocrata brasileiro, o Estado não legislou à época sobre a questão racial. (AVRITZER; GOMES, 2013), não incendiado em uma separação formal entre negros e brancos. Isto, de certa forma, fez com que não houvesse medidas, no momento pós-escravatura que ratificassem a necessidade de possibilitar o acesso da população negra às escolas e ao trabalho digno. Com isso, o processo

de interveniência do Estado brasileiro para reparar violações e garantir o acesso de negras e negros foi tardio.

As pesquisas demonstram um cenário crítico que este processo renegou a sociedade, ao analisar os dados apresentados no *Dossiê Mulheres Negras: retrato das condições de vida das mulheres negras no Brasil*<sup>4</sup>, as jovens mulheres negras utilizam os indicadores sociais para demonstrar as desigualdades de gênero e raciais. Neste sentido, a leitura dessas jovens possibilita evidenciar as desigualdades raciais na educação superior, no mercado de trabalho e renda, acesso à bens e entre outros. A articulação dos argumentos, presente nessa leitura, enfatizam a ações afirmativas pela via estatal, ou seja, “os direitos sociais se realizam por meio da ação estatal, com a finalidade de diminuir desigualdades sociais.” (MATOS, 2009, 15).

A Lei n. 12.964/2014, que versa sobre o trabalho doméstico, é um exemplo do processo lento de reparação, principalmente, às mulheres, que por séculos estavam colaborando com a educação e a criação de famílias, mas nem o direito a carteira assinada detinham, bem como férias. A partir desta proposição passaram a incorporar esses direitos mínimos de uma trabalhadora.

Assim, parte desta perspectiva para articular as diferenças entre o público e o privado no caminho da cidadania. São efeitos que se desenvolvem a partir de uma tríade, entre o político, o social e o econômico como apontou Marshall, mas para serem desenvolvidos, necessitam se enquadrar na realidade do contexto político da localidade. Do mesmo modo, no caso brasileiro, para que as lutas de movimentos sociais fossem apropriadas pela gestão pública necessitavam de um aparato legal para o seu pleno desenvolvimento e continuidade.

A presença dos movimentos negro no Brasil é marcada pelas mobilizações em torno do combate à discriminação racial, o acesso à moradia e às melhores condições para a cultura e ao trabalho. Assim, as mobilizações concentravam-se, no contexto geral, em torno de demandas como moradia, água, luz, transporte, educação, saúde. Os movimentos negro buscavam acessar esses canais de diálogo para demonstrar à sociedade as lacunas do acesso à educação, ao trabalho e principalmente o combate ao racismo.

Deste modo, a Constituição Federal (CF) de 1988 reafirma uma nova perspectiva, assegurando direitos aos indivíduos, à luz da universalidade dos direitos humanos, que são diretrizes presentes no texto constitucional brasileiro. Na historiografia brasileira, como afirma Adorno (2010), o tema direitos humanos foi colocado em pauta no contexto de *lutas*

---

<sup>4</sup>. Trata-se de pesquisa que analisa a situação das mulheres no cenário nacional, trazendo o recorte de raça para discutir os avanços e os desafios das políticas públicas para às mulheres.

*contra a ditadura miliar* (1964-1985). Assim, o texto constitucional é um produto das discussões entre movimentos sociais, parlamento e governos que trouxeram elementos da Declaração Universal de Direitos Humanos para o eixo político e estratégico da Carta Magna brasileira.

Os movimentos sociais dentro desse contexto estavam constituídos em diferentes frentes de ações: *movimentos identitários*, à frente de direitos sociais, econômicos, políticos e, posteriormente culturais; *movimento por melhores condições de vida e trabalho*, no meio urbano e rural, o acesso à educação, à alimentação, à saúde, ao transporte e ao lazer; *movimentos globais ou globalizantes*, foram mobilizações em torno de conflitos e pautas sobre diferentes temas, como a biodiversidade, demandas étnicas, religiosas. (GOHN, 2008). A articulação desses movimentos em torno das diferentes temáticas possibilitou a estruturação da luta desses atores não apenas por resistência, como destaca a autora, mas pela defesa e promoção de direitos, “reconhecimento de suas culturas e da própria existência, distribuição de terra e reconhecimento de seus ancestrais”. O reflexo desta nova perspectiva é observado no processo de discussão e na própria CF de 1988.

A Carta Magna de 1988 foi produzida em um vasto processo de participação, objeto de reivindicação de movimentos sociais, partidos políticos, sindicatos, associações, organizações não governamentais, entres outros que conseguiram fazer com que o texto atendesse aos interesses da sociedade brasileira. O tema dos Direitos Humanos foi o eixo central entre as linhas nas quais se pensavam sobre uma sociedade que caminhasse para a igualdade de fato. Todavia, o debate deixou lacunas a serem preenchidas dentro de um processo de participação e de diálogo entre os diferentes órgãos do Estado e a sociedade civil.

Nesse contexto, os direitos humanos perpassaram a perspectiva reducionista, de atribuí-los a direitos de *bandidos*, para serem impressos no texto constitucional como direitos econômicos, sociais, políticos e culturais. Segue desta forma, a linha proposta na Declaração Universal de 1948<sup>5</sup>. Todavia, como objeto de políticas públicas a questão de direitos humanos será colocada em pauta a partir de 1995, quando o país passa por um ciclo de reformas estruturais, como a Fiscal e Plano Diretor da Reforma do Estado. (ABRÚCIO; COSTA, 1998) proposto pelo Governo do então presidente Fernando Henrique Cardoso. Esses ciclos de

---

<sup>5</sup> Para discutir a consolidação de uma proposta de universalização dos direitos humanos, articulou as reflexões apresentadas, inicialmente, na Declaração da Virgínia (1776) que ratificou os direitos à liberdade, os direitos naturais, e passou a uma releitura no texto da Declaração Francesa de Direitos do Homem e do Cidadão (1789) que reforçou as diretrizes da Carta anterior, ampliando os marcos de liberdade igualdade e o direito à propriedade, as relações de poder do Estado. Assim, a Carta Magna de 1948, respeita as proposições dos pactos anteriores, diferencia-se pelo caráter universal – ricos, pobres, mulheres, homens, negras e negros, brancos, e a historicidade são propostas fruto de conquistas de revoluções históricas.

discussões são reforçados, internamente, pela presença dentro do governo, de figuras de reconhecimento internacional sobre direitos humanos, como os ministros Paulo Sérgio Pinheiro, José Gregori e o apoio do então presidente para avançar nas diretrizes sobre o tema. Neste sentido, houve uma mudança imperativa na relação entre as demandas da sociedade e as propostas de ações junto ao governo. O planejamento, o orçamento e o monitoramento de ações neste ciclo de reformas são colocados em outro patamar pelos dirigentes, observando isso, a sociedade civil passa a cobrar o mesmo arranjo para a incorporação das propostas ou reivindicações apresentadas ao Governo. A partir dessas discussões, há uma reconfiguração do formato de proposição das políticas públicas, com vistas a elaborar ações que tenham continuidade, seguindo o formato de pactos nacionais.

Adorno (2010) aponta que a proposta dos Programas Nacionais de Direitos Humanos nasceu na Conferência Mundial de Direitos Humanos (1993), na ocasião, foi aprovada a recomendação, aos países signatários, de criarem programas dessa natureza. Isso com vistas a integrar as ações de direitos humanos aos programas de governo. Assim, dois anos mais tarde, em 1995, Cardoso apresenta a proposta de criação de plano de ação para o tema, o que está inserido nas novas perspectivas de continuidade das ações do governo.

Em relação ao entendimento sobre a constituição de um programa nacional acerca das políticas de direitos humanos, foram precedidas discussões que fizeram com que o governo brasileiro se alinhasse aos pactos internacionais. As Conferências Mundiais convocadas pela Organização das Nações Unidas (ONU) tornaram-se espaços importantes no processo de reorganização do mundo e vêm se constituindo fóruns de elaboração de diretrizes de políticas públicas. (CARNEIRO, 2002).

Há uma infinidade de elementos que reforçam a abertura do governo sobre o tema, entre os quais se destaca a pressão dos movimentos sociais por maior participação e as demandas que não foram supridas pelo texto constitucional. Convém destacar as pretensões do governo, ou seja, o equilíbrio da democracia, possibilitando a maior participação de setores da sociedade civil nos espaços de tomada de decisão do governo e a extensão de garantia de direitos. A igualdade política e o exercício pleno da cidadania são pontos presentes nos debates políticos, mas com forte limitação, por serem orientados por generalização e a perspectiva limitada de participação.

Assim, os processos originados na perspectiva de planos de direitos humanos deram uma nova formatação à participação da sociedade, sendo os PNDHs documentos oficiais com o produto dos debates. Em síntese, com as ações propostas a partir das discussões entre a sociedade e o Estado procura-se atender as demandas de ações da sociedade nas diferentes

esferas do Poder Público. Neste sentido, a proposta da discussão com esses apontamentos é refletir sobre os avanços a partir das discussões com movimentos sociais. Deste modo, nota-se modificações na perspectiva de direitos humanos, que parte do caráter universal para o multidisciplinar, incorporando temas como gênero, etnia e raça. Com isto, aproximou-se a teoria da cidadania que possibilitou a apontou sobre a necessidade da intervenção estatal para ratificar medidas de combate às desigualdades. Esta bandeira que ao final foi sendo colocada no ciclo de discussões sobre a temática racial, especificamente do movimento negro.

As mobilizações que antecederam a Constituinte fizeram com que os movimentos sociais no processo de diálogo com o estado ampliasse os espaços de participação, em diferentes frentes por direitos das mulheres, de negras e negros e de moradia, por exemplo. Isto por meio de colegiados e grupos de trabalho para discutir os temas de gênero e raça. Assim, na análise a seguir busca-se apresentar a perspectiva do movimento negro frente a esta interlocução com o governo, fazendo um breve recorte sobre as perspectivas e as incertezas sobre esse processo.

## **2.1 Movimentos Negros e Direitos Humanos**

O “problema do negro” tal como colocado na sociologia brasileira, é, à luz de uma psicanálise sociológica, um ato de má-fé, um equívoco, e este equívoco só poderá ser desfeito por meio da tomada de consciência pelo nosso branco ou pelo nosso negro, culturalmente embranquecido, de sua alienação, de sua enfermidade psicológica. Para tanto, os materiais de nossa antropologia devem ser considerados como materiais clínicos. (RAMOS, 1957 *apud* SANTOS, 1995, p. 25).

As propostas dos movimentos negros foram incorporadas as questões de direitos humanos, a partir de um esforço contínuo das lideranças que defendiam a igualdade racial, sobretudo, pelo empenho de fazer o convencimento de não brancos e de negros de combater a “cultura de embranquecer” as pautas. O caráter universal dos direitos, na perspectiva liberal, não prevaleceu às negras e aos negros, pois no caso brasileiro, por exemplo, são raras as exceções de afrodescendentes que conseguiram ascender ao poder privado para superar as obstruções que reprimia a liberdade da população negra e o acesso à educação e ao trabalho. Portanto, direitos civis, sociais e políticos ficou durante muito tempo fora das possibilidades da maioria negra o que inviabilizou por um longo período a apresentação das demandas provenientes dessa população. Isto é evidenciado em outros espaços de participação de associações nos quais negros têm representação limitada, inclusive no próprio movimento de direitos humanos.

Os Movimentos Negros estiveram presente em todo processo de abertura política, na luta por reconhecimento de direitos e na defesa por elementos na CF de 1988, que dessem rastro institucional ao combate ao racismo e as políticas de igualdade. Assim, os Movimentos Negros no Brasil foi e é atuante, imbuído de espírito público e um forte anseio por igualdade e justiça. (SANTOS, 2001). Porém, as correspondências dos anseios desses movimentos no período pós Constituinte foram pontuais, introduzidas em algumas áreas de políticas públicas, mas poucas foram as ações do Estado que refletiram a luta do movimento.

O professor Amauri Pereira (2005, p. 22), ao pensar a trajetória e as perspectivas dos movimentos negro, fez uma relação com o atletismo, mais precisamente, com o salto, no qual o atleta possui três chances até atingir o melhor resultado:

Na década de trinta, com a Frente Negra Brasileira (FNB) pode ser vista como o primeiro impulso, do movimento Negro Brasileiro, com a pujança e as articulações que possibilitou. Na década de 40, no Rio e em São Paulo principalmente, o segundo impulso: com outras táticas, maior visão de poder - talvez seja correto dizer, com mais consistência - todavia, com menos força e abrangência. O terceiro impulso demorou a acontecer: iminente desde o início da década de 70, esperou até o finalzinho dos anos 80 enquanto oscilava entre o aquecimento e a indecisão quanto ao melhor momento e o melhor estilo para efetuar tentativas.

As chances destacadas pelo autor vão de encontro com o cenário da sociedade brasileira sobre o tema igualdade racial. As bandeiras de luta desses movimentos não encontraram acolhida em partidos, na reabertura política, porém o combate à discriminação foi mais tarde incorporado à discussão nesse processo. Por isso, o empenho de mulheres e homens negros, trabalhadores, intelectuais que lutaram pela explicitação das diferenças por causa da cor no País, foram o fator preponderante para o texto constitucional de 1988 não abster-se a esta problemática.

Apesar da força contrária a inserção da pauta da discriminação racial, tem-se algumas parceria estratégicas na reabertura política. Isso por força de militantes que buscaram acessar os partidos e lutar pela discussão da igualdade racial. A voz e a energia de lideranças como Benedita da Silva, vereadora (1987 a 1986), deputada federal Constituinte (1987 a 1991), deputada federal (Congresso Revisor, 1991 a 1995), senadora da República (1995 a 1988), Governadora do Estado Rio (1999 a 2002) e, novamente, deputada federal (2011 a 2015); Abdias do Nascimento, deputado federal (1983 a 1987) e senador da República (1997 a 1999); Paulo Paim, deputado federal Constituinte (1987 a 1991), sendo reeleito sucessivamente 1990, 1994 e 1998, senador da República (2002 a 2009), sendo reeleito em 2009 para o mandato até 2018, entre outros parlamentares.

Os parlamentares destacados anteriormente são representantes que lutaram dentro dos partidos e no Parlamento para defender a questão da igualdade racial e as bandeiras dos movimentos negro. É importante notar que a presença desses representantes possibilitaram uma mudança significativa dentro de partidos no trato da questão racial, sobretudo, no Partido dos Trabalhadores (PT), que após um longo período sem debater a questão abriu campo para construir espaços de reflexão sobre a condição dos afrodescendentes no país.

Todavia, as teses sobre a igualdade racial encontraram, ainda hoje, a recusa da sociedade, pois “a existência de racismo no Brasil ainda é um tema tabu”, pois não há o reconhecimento “que esse racismo possa ser decorrente de práticas ou omissão de instituições e pessoas.” (SANTOS, 2012, p. 23). Tais apontamentos são parte dos motivos que retardaram os debates públicos sobre esse tema. Portanto, ainda recorrendo à metáfora do salto, precisamente, ao terceiro salto, seria necessário reconhecer as demandas do movimento para, assim, oferecer, com maior propriedade, temas propostos para o debate, capaz de fazer com que o Estado e a sociedade reconheçam o processo de exclusão e discriminação que os negros estão submetidos.

O desafio imposto aos Movimentos Negros foi buscar esse reconhecimento por parte do Estado e institucionalizar as demandas de combate à discriminação, o acesso à educação e ampliar a representatividade nas esferas públicas. Para exemplificar tal dificuldade, pode-se destacar que o pleno exercício da democracia raramente é vinculado à necessidade de construir um país sem discriminação, respeitando as diferenças (SANTOS, 2001).

Para situar as perspectivas dos movimentos negros, destaca-se “o Salto”, ainda em referência a figura descrita pelo professor Amauri Pereira, que os militantes conseguiram no final da década de 1980, que possibilitou modificações importantes na legislação e instituição de colegiados sobre o tema:

A fim de facilitar o entendimento, é possível considerar duas vertentes ou direções deste "Salto": para "cima" e para "baixo", respectivamente - para a conquista de poder político/institucional; e para a ampliação da base social do Movimento. No primeiro caso, os militantes mais voltados para as articulações político-partidárias e os processos eleitorais - conquistas de mandatos e assessorias parlamentares, cargos em órgãos oficiais, criação e gestão dos Conselhos do Negro criados como órgãos oficiais em circunstâncias políticas favoráveis, graças a legislação específica ou ao aprendizado do "caminho das pedras" nas burocracias oficiais. No segundo caso, os que priorizaram o fortalecimento das Entidades Negras e das articulações internas do Movimento Negro; de suas relações com comunidades de maioria negra e com as manifestações culturais e religiosas de matrizes africanas. (PEREIRA, 2005, p. 64-65).

Diante desse cenário, os Movimentos Negros buscaram espaço na abertura política e nas reformas estruturais, como a Constituinte e o ciclo de debates com a participação do país nas Conferências internacionais. Isso possibilitou a ampliação institucional de demandas de igualdade, que repercutirão em planos e no Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH). Conforme Avritzer e Gomes (2013, p. 52), a presença desses movimentos é marcada pela “recuperação de certa identidade negra conhecida como negritude (CÉSAIRE, 2010) e outra é a organização dos movimentos negros”, o que pode garantir a ocupação de negros em espaços públicos, ampliando as possibilidades de pautar as demandas dessas mobilizações/desse segmento.

Com base no recorte da trajetória destacada, observa-se que os movimentos negros, apesar dos avanços conseguiram pautar as principais dificuldades e buscaram mecanismos de aproximação entre o Estado e movimentos sociais para impulsionar a temática racial. A dimensão de pujança e articulação, na década de 1940 desses movimentos não tiveram um reflexo em ações mais estruturais no governo, pois a visão de poder dos militantes não refletiu no processo de empoderamento que se esperava frente as mobilizações e ao Estado. A relação de força limitou a abrangência, na década seguinte, e fez com que os movimentos negros, apesar de terem melhorado a visão de poder somente verificaram o reflexo dessa maturidade a partir da década de 1970, com a ampliação da representação de militantes históricos desses movimentos no parlamento brasileiro. Isto ocorreu dentro do processo da reabertura política e na Constituinte, o que assegurou o encaminhamento de demandas e imprimindo ao texto constitucional, propostas históricas para o reconhecimento e combate do racismo, bem como a titulação e a demarcação de terras quilombolas.

A participação e a reorganização dos Movimentos no contexto que antecede essas mobilizações incidiram na apropriação das pautas propostas pela sociedade civil a perspectiva de cidadania. Desta forma, o Estado é pautado para refletir em suas ações as diferentes temáticas que compõem as propostas dos movimentos negros e de defesa dos direitos humanos com vistas a reparação das igualdades. Assim, as políticas públicas que serão abordadas a seguir, formatam o produto da aproximação entre o governo e a sociedade civil.

## 2.2 Políticas Públicas de Igualdade Racial e o ciclo das novas perspectivas

A discussão sobre políticas públicas de igualdade racial precede o debate de um conjunto variado de fenômenos que estão na base desse processo. (JACCOUD, 2008). São temas que ascendem a um conjunto de resistências, sobretudo, pela hegemonia do discurso de democracia racial<sup>6</sup> e pelos entraves à mobilidade social dos grupos mais pobres, como destaca o autor supramencionado.

Nesse sentido, apesar dos avanços e da abertura de espaços para se discutir a questão racial no Brasil, as iniciativas são esporádicas ou pontuais e os obstáculos significativos. (JACCOUD, 2008). Esses apontamentos permitem verificar os motivos que fizeram com que os Movimento Negros reivindicassem a intervenção pública, para consolidar o debate sobre o racismo, a igualdade racial e consolidar ações públicas para essas temáticas.

Todavia, não bastou apenas a acolhida desses temas pelo Poder Público. Entre os obstáculos pontuados, evidenciou-se o racismo institucional, que

[...] pode ser definido como o fracasso coletivo das organizações e instituições em promover serviço profissional adequado às pessoas devido a sua cor, cultura, origem racial ou étnica (PNUD, 2005). Ancorada em um esquema interpretativo que reconhecesse a existência de fenômenos sociais irreduzíveis ao indivíduo, e apontando a reprodução de práticas discriminatórias que se assentam não apenas em atitudes inspiradas em preconceitos individuais, mas na própria operação das instituições e do sistema social, com enfoque do racismo institucional oferece uma nova abordagem analítica e uma nova proposta da ação pública. (JACCOUD, 2008, p. 136).

Assim, o terceiro salto encontrou maiores barreiras, inclusive nas próprias instituições que apresentavam resistência para incorporar as medidas propostas pela intervenção do Movimento Negro. A Lei Caó<sup>7</sup> é, ainda hoje, uma das que mais se esbarra nessa barreira, principalmente pelo entendimento, por parte de agentes públicos, que reduzem o poder de

---

<sup>6</sup> O Brasil sempre se apresentou internacionalmente com a imagem de um país modelo de harmonia racial, constituindo-se no exemplo de um país em desenvolvimento e de perfeita convivência racial. (SANTOS, 2004). Esta linha de pensamento foi apontada na obra *Casa Grande Senzala* de Gilberto Freyre, no qual a obra do autor descreve a convivência entre escravos negros e senhores brancos de forma harmoniosa, em uma narrativa que ascende a uma representação folclórica sobre a presença a realidade de negras e negros no período escravocrata. Todavia, apesar do papel histórico da análise de Freyre, trata-se hoje de um texto superado pela descrição e o olhar de autores negros brancos ao se contextualizar a relação entre negros e brancos no período destacado.

<sup>7</sup> Lei n. 7.7716, que versa sobre os crimes de resultantes de preconceito, raça e cor. Ficou reconhecida como a Lei Caó, em homenagem ao parlamentar que propôs o deputado Carlos Alberto de Oliveira. Cf. BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei n. 7.716, de 05 de janeiro de 1989. Define os crimes resultantes de preconceito de raça ou de cor.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/17716.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/17716.htm)>. Acesso em: 04 ago. 2014.

abrangência do que é estabelecido no ato legal sobre a notificação do racismo e da discriminação.

A partir da ampliação da participação nos Conselhos do Negro, no qual destaca-se o Movimento de Mulheres Negras, que articulou em diferentes frentes para garantir a presença de representantes do movimento negro em fóruns nacionais, internacionais e, em cargos públicos, houve outra percepção sobre a dinâmica da esfera pública para garantir a implementação de políticas públicas (GOMES, 2007). Assim, foram identificadas lacunas na implementação de ações de igualdade racial e trouxeram novas linhas para atuação,

Em meados da década de 1990, pode-se identificar o surgimento de uma terceira geração de políticas dessa feita tendo como objetivo o combate à discriminação racial por meio de políticas públicas. Tem início o debate sobre ações afirmativas e sobre o racismo institucional, e um conjunto de iniciativas tomam corpo. (JACCOUD, 2008, p. 140).

Jaccoud (2005) destaca ainda que, nem todas as demandas e iniciativas estão restritas ou condicionadas a intervenção do Governo. Houve um conjunto de medidas do próprio Movimento Negro com vistas a criar iniciativas de combate ao racismo e à promoção da igualdade. Movimentos culturais, de matrizes africanas e intelectuais negros uniram-se para redefinir as estratégias para a implementação e o rearranjo das medidas para a população negra. Com isto, pretende-se alcançar o esperado como observado a seguir pelos militantes dos Movimentos Negros:

De todas as grandes questões nacionais nenhuma outra é tão dissimulada quanto a racial em nosso país. O negro não está ausente apenas dos meios de comunicação em geral, mas também não comparece como entidade importante da vida nacional. O mesmo acontece nas novelas, nos filmes e nos comerciais de TV onde a sua presença não se dá de forma qualificada e na dimensão correta. O que se observa é que só recentemente pequenas mudanças começaram a ocorrer. Afinal, os negros-descendentes (pretos+pardos) são quase a metade da população. Os historiadores oficiais, quando retratam os negros, atuam como se fossem, não historiadores, mas - sim -, contadores de estórias. Os cientistas sociais e economistas, quanto falam em miséria, desemprego, falta de moradia, concentração de renda, violência e outros tópicos relacionados ao barbarismo social brasileiro, nunca identificam os protagonistas dessa tragédia tendo como referencial a origem racial ou étnica das pessoas envolvidas. (SANTOS, 2001, p. 81-82).

As medidas sobre os apontamentos destacadas serão refletidas nas políticas públicas, a partir de informações produzidas em pesquisas que retratem o quadro verdadeiro o que materializa as impressões destacadas pelo autor. Essas evidências pautadas pelos Movimentos Negros, por mais de cinco décadas, serão apresentadas a partir da abertura do diálogo do governo com a sociedade, o que será refletido em pesquisas de institutos do governo, tais

como o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), a partir da década de 1990.

Convém destacar que, na década de 1980, no âmbito federal, foi criada a assessoria de Assuntos Afro-Brasileiros do Ministério da Cultura e, mais tarde, em 1988, foi instituída a Fundação Cultural Palmares, que se empenhou nas questões relacionadas a cultura. Neste sentido, teve papel estratégico no reconhecimento das terras remanescentes de quilombos e nas conferências internacionais com a interlocução com a sociedade civil. (JACCOUD; BEGHIN, 2002).

A institucionalidade das demandas dos Movimento Negros foram observadas na década de 1980, com a primeira pesquisa com recorte racial. Iniciativa essa que foi alvo de campanha das lideranças desses movimentos, para assegurar que a população brasileira respondesse ao questionário de pesquisa do IBGE. A implementação de ações dessa natureza mobilizou governadores de diversos Estados a adotarem iniciativas como a criação de espaços para apontar as demandas do movimento e criar ações no estado de igualdade. (JACCOUD; BEGHIN, 2002). Contudo, a institucionalidade dos órgãos era fragilizada e, com isso não resistiram as mudanças de dirigentes locais.

Os Movimento Negros, em 1995, observavam que as medidas relacionadas à igualdade racial demandariam outro desenho institucional. Isso advém com a realização da “Marcha Zumbi dos Palmares contra o Racismo, pela Cidadania e a Vida”, homenagem do movimento ao tricentenário da morte de Zumbi dos Palmares.

Na mesma data da Marcha, é criado, por decreto presidencial o Grupo de Trabalho Interministerial de Valorização da População Negra (GTI - População Negra), ligado ao Ministério da Justiça. A proposta nasce dentro do governo a partir da articulação de setores do movimento negro que defendiam uma atuação mais incisiva do governo federal no estabelecimento de políticas públicas sem a marca culturalista que prevalece no âmbito do Estado quando se pensa no segmento negro. Em paralelo a instalação ao GTI População Negra, que ocorreu em 1996, é lançado pelo Ministério da Justiça o primeiro Programa Nacional de Direitos Humanos (I PNDH), que contém um tópico destinado à população negra, para a qual se propõe a conquista efetiva da igualdade de oportunidades. (JACCOUD; BEGHIN, 2002, p. 19-20).

O Governo Federal, com as medidas destacadas por Jaccoud e Beghin (2002), intensificou uma mobilização para apresentar respostas as reivindicações dos movimentos negros. As ações deste movimento institucional do governo estendeu-se a diferentes áreas, inclusive à saúde, na qual foi elaborado o “Manual de doenças importantes, por razões étnicas, na população afrodescendente”, como parte de um Programa de Anemia Falciforme do Ministério da Saúde (1996). Além disso, é criado o Grupo de Trabalho para a Eliminação

da Discriminação no Emprego e na Ocupação (GTDEO), que em 1997 apresenta o Programa Brasil, Gênero e Raça, tendo como principal objetivo a implementação de Núcleos de Promoção da Igualdade de Oportunidade e Combate à Discriminação. Essas ações foram apontadas como produto de um debate rico entre governo e representantes da sociedade civil, mas os resultados destas iniciativas foram limitados. (SILVA et al., 2009).

O Programa Nacional de Direitos Humanos alinha-se às, instituído no dia 13 de maio de 1996, por meio Decreto n. 1.904, alinhou as demandas dos Movimentos Negros e as relacionam com as ações em curso Governo Federal, com vistas a institucionalizar e estabelecer um pacto com a sociedade civil visando a implementação de políticas de promoção da igualdade racial. Neste sentido, pode-se atribuir à esse Programa um marco institucional para a inserção desta pauta no âmbito da gestão pública federal.

Contudo, essas iniciativas não refletiram em uma mudança imediata como a mobilização dos movimentos negros esperavam. A III Conferência Mundial Contra o Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Correlata, realizada em Durban (2001), que modificará de fato o compromisso do Brasil em implementar políticas de Estado para a redução das desigualdades e novas iniciativas.

Após a Conferência o governo brasileiro passou a intensificar o debate sobre as ações afirmativas, dentro de diferentes espaços, criou o Conselho Nacional de Combate à Discriminação (CNCD), e o programa de Ação Afirmativa no Ministério do Desenvolvimento Agrário da Cultura, da Justiça e para o ingresso na carreira diplomática do Instituto Rio Branco do Ministério das Relações Exteriores (MRE). Em maio de 2002, a publicação do Decreto n. 4.228, institui no âmbito da Administração Pública Federal o Programa de Ações Afirmativas. Todavia, boa parte destas medidas com o fim do governo não foram efetivadas, sobretudo pela limitação dos atos que elas foram elaboradas.

Nesse sentido, a partir do segundo capítulo que segue, realizaremos uma análise da participação social, contextualizando aos referencias os caminhos que os movimentos da sociedade civil percorreram para consolidar essa participação no ciclo de tomada de decisões de governos.

### 3 PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO CONTEXTO DA PÓSREABERTURA POLÍTICA

*Memória de tempo onde lutar/Por seu direito/ É um defeito que mata/São tantas lutas inglórias/ São histórias que a história/Qualquer dia contará<sup>8</sup>*

A sociedade brasileira, na década de 1960, passou por impulsos que abriram campo a um debate sobre reformas estruturais, tais como: a Reforma Agrária, a Universitária e a Urbana. O Estado passou a atuar na promoção do desenvolvimento econômico. (CARVALHO, 2012). Caravanas de grupos culturais, como, por exemplo, o Centro Popular de Cultura da União Nacional dos Estudantes (CPC/UNE)<sup>9</sup>, empenharam-se em produzir ações que dialogassem com a massa da população reunindo estudantes, operários, jornalistas, intelectuais entre outros. Esses movimentos tentaram alcançar a massa de trabalhadores, estudantes, professores, artistas, personagens que estavam fora do eixo da atenção estatal e não identificavam suas demandas dentro dos espaços de poder.

Essa mobilização positiva que buscava mudanças na forma de olhar, discutir e propor ações de melhoria foi interrompida pelos atos institucionais. A partir de 1964 foram sendo promulgados Atos Institucionais até se chegar ao mais crítico deles, o Ato Institucional Nº 5º de 1968, que endureceu ainda mais a perseguição de lideranças políticas, culturais, trabalhadores, intelectuais entre outros.

No cenário internacional, em especial, nos Estados Unidos da América (EUA), os afroamericanos após décadas de luta e de ocuparem as ruas por direitos civis, são solapados pelo assassinato brutal de Martin Luther King. A normativa que tornou mais rígido ainda o regime militar, contraditoriamente, apoiado pelos norte-americanos, forçou parte das lideranças e intelectuais saírem do país, pessoas foram torturadas e muitos foram mortos ou desaparecidos. Isso colaborou para um período, parafraseando Gonzaguinha, em que “lutar por direitos seria um defeito que mata!”. Apesar desse processo de perseguição verificou-se esforços de militantes de esquerda, no meio urbano e rural, e movimentos sociais, que resistiram ao período de exceção e tiveram parte de suas atividades e se engajaram na luta contra o Regime Militar, buscando o diálogo com a sociedade.

---

<sup>8</sup> Letra e música: *Pequena Memória para um Tempo sem Memória*, de Gonzaguinha, compositor e cantor que teve como inspiração em parte de suas letras o período da Ditadura Militar no Brasil e o sentimento de artistas, escritores, trabalhadores, estudantes, entre outros, de não expressar suas opiniões e passar por um tempo de violência e ausências.

<sup>9</sup> O Centro Popular Cultural da União Nacional dos Estudantes (CPC/UNE) reuniu artistas, estudantes e intelectuais, estavam empenhados em transformar o país a partir da ação cultural. Esperavam com isso conscientizar as classes trabalhadoras.

Os movimentos sociais, a partir do início da abertura do regime, intensificaram as mobilizações as urbanas, frente ao acesso a melhores condições para a sobrevivência nas grandes cidades, a escola e a saúde passam a imprimir a ordem do dia para uma população que estavam consolidando a transição do campo para a cidade. Assim, inicia-se o encontro do país com reivindicações o fenômeno da violência e as dificuldades das grandes cidades.

A violência passa a imprimir outra linha de atuação dos movimentos sociais – centenas de jovens negros foram mortos pelos esquadrões da morte que aterrorizavam as grandes cidades, especialmente, São Paulo (BARCELLOS, 2005). As ausências de políticas públicas voltadas para a população pobre e a negra e a forma violenta que os agentes de segurança interviam na periferia ascendiam o calor das discussões e exigiam do Estado ações frente ao quadro de violência e ausência do governo nas periferias urbanas (BENEDITO, 2005).

Deste modo, intensificaram-se mobilizações de grupos que Carvalho (2012) “identificou como “típicos das cidades, sobretudo metrópoles”, mobilizações pelos direitos de favelados, neste caso, movimento teve sobrevida, pois foi criado na década de 1940, mas que no contexto da reabertura tem uma ressignificação. Aquele autor ainda assinala que os movimentos sociais surgem e se multiplicam, e reivindicavam o acesso à água, esgoto, energia elétrica, transporte público, segurança pública, melhoria dos serviços de saúde e educação. As mobilizações estenderam-se às associações de classe - professores, médicos, engenheiros e servidores públicos. Carvalho destaca que foram retomados os movimentos grevistas, iniciando novas formas de diálogo com setores públicos e privados.

Foram os primeiros passos da nova caminhada para o (re)estabelecimento da democracia no Brasil, marcada pelo processo de participação da sociedade. O ciclo de discussões para a reabertura política foi marcado pelo esforço em aperfeiçoar as instâncias de participação. (FARIA; RIBEIRO, 2012). Os movimentos sociais incorporaram aspectos da nova cidadania, ampliando as mobilizações em torno da concepção de direito a ter direitos. (DAGNINO, 2004). Ampliou-se o significado do direito, incluindo as questões de gênero, raça e etnia, proteção ao meio ambiente, direito à moradia, dentro do ciclo de reivindicações por maior participação.

A defesa dos direitos humanos da população negra foi reformatada a partir da década de 1980, com a criação de uma infinidade de entidades com o fito de defender os direitos da comunidade negra. Santos (2012) destaca a criação, no Rio de Janeiro, do Instituto de Pesquisas da Cultura Negra (IPCN), que trabalhava especificamente com o acolhimento de denúncias de discriminação racial, que mais tarde criou o “SOS Movimento Negro”,

formalizando um grupo responsável pelas discussões relacionadas as atividades de 100 anos da Abolição da Escravidão. Fundações internacionais apoiaram programas jurídicos para o combate ao racismo, que teve como consequência a abertura de um canal de diálogo entre as organizações e a sociedade no que diz respeito ao acolhimento de denúncias de racismo.

Os movimentos negros se organizaram em diferentes frentes, que demarcaram a forte violência policial contra os jovens negros, o acesso à educação, os espaços serão preenchidos por militantes desses movimentos, dando nova percepção e continuidade das ações e a melhor absorção das demandas pelos agentes de governos.

Nesse sentido, a partir dos elementos apontados nota-se que os movimentos sociais passaram a revisão das pautas, políticas frente a intensificação das dificuldades do meio urbano. A cidade passou a ser o território de realizações, mas local de violência, racismo e desigualdades. Os movimentos mais uma vez tiveram que se manifestar frente a ausência do estado. O direito à saúde, à educação, à alimentação e ao trabalho são as necessidades mais urgentes, de modo paralelo à violência, que buscava reprimir com modelos arcaicos de segurança pública, sob a sombra do regime de exceção militar. Assim, cabe discutir sobre essa sociedade civil que se articulava à medida que se ampliavam essas demandas, ampliando o acesso das pessoas negras que buscavam espaços frente aos demais movimentos para articular as pautas de igualdade racial.

### **3.1 Sociedade civil e participação**

A transição entre o regime autoritário e o democrático possibilitou a ressignificação do papel conferido aos movimentos sociais no contexto dessa transição política do Estado. Assim, percebe-se até aqui que, por mais de três décadas observou-se o crescimento exponencial de movimentos sociais em torno de melhores condições de vida, acesso à educação, trabalho e cultura entre outras. O país até então era visto como um país de “baixa propensão participativa.” (AVRITZER, 2010, p. 27). Sobre as organizações e associativismo, aquele autor recorda as dificuldades para o diagnóstico das civis no contexto que antecedeu a reabertura política. A população negra durante todos esses anos passou a lutar mais por espaços dentro do ciclo democrático e entrar efetivamente no eixo das proposições do Estado.

Para a compreensão das referidas mobilizações, faz-se importante retomar a discussão sobre o conceito de sociedade civil, que no caso brasileiro, “passou a designar a formação de uma nova arena societária, autônoma, que simultaneamente questionava a ação do estado e dos atores econômicos e demandava direitos civis, políticos e sociais.” (AVRITZER apud

FARIA; RIBEIRO, 2010). As características apontadas por Avritzer demonstram a formatação de uma linha na qual a “sociedade civil como lugar de emergência da inovação e das transformações sociais” que logo passa a enfrentar problemas por esta distinção.

No Brasil, no período ditatorial, o cidadão poderia até deitar-se com um direito, mas ao acordar no outro dia, possivelmente, não o teria mais. Esse impacto fez com que a sociedade civil construísse uma nova linha, que a participação poderia incidir à política sob a perspectiva de influência, da inclusão e da reforma (COHEN; ARATO apud FARIA; RIBEIRO, 2010). Com isto, a expectativa era propiciar mudanças dentro do Estado, a partir da aproximação de atores sociais das instituições burocráticas, garantido o diálogo e a interlocução de forma igualitária. Todavia, as partes não mediram os impactos das interveniências do diálogo com os atores sociais nas ações da administração pública. Em suma, Avritzer (apud FARIA; RIBEIRO, 2010) aponta tal diálogo como espaço para catalisar mudanças e inovar a organização estatal.

A crescente necessidade de entendimento sobre esta aproximação e para não sobrepor os papéis dentro da construção de diálogo entre a sociedade civil e governo, iniciou-se a proposição de arranjos institucionais intermediários. Faria e Ribeiro (2010) apontam para uma lógica sistêmica do estado que não possa sucumbir aos debates e as proposições dos atores envolvidos no processo de participação social. Nesse sentido, aqueles autores destacam as seguintes variáveis, visando assegurar a distinção entre o papel de atores sociais e as instituições de natureza política:

- a) A variável desenho institucional – aponta-se a equidade e a extensão da participação no interior das instituições;
- b) As variáveis contextuais: associativismo civil; situação financeira e administrativa dos lugares que abrigam tais instituições e natureza da política pública – sobre a efetividade deliberativa e redistributiva das instituições participativas; que depende de outra; e
- c) A variável política – Avritzer (*apud* FARIA; RIBEIRO 2010) ressalta que a constelação de forças sociais assume outro caráter, ou seja, o potencial das instituições participativas está associado a um tipo específico de interação entre a sociedade civil e a sociedade política.

Este novo desenho de participação, interage de forma mais adequada com pactos sociais entre o Estado e a sociedade. Assim, as formas de condicionar as demandas ao estado se diferenciam com os arranjos institucionais, considerando essas variáveis. A sociedade civil

tenta fugir de uma linha de cooptação e busca dar maior propriedade as demandas dentro do arranjo burocrático.

Neste sentido, entre o final dos anos 1970 e início da década de 1980, os governos estaduais iniciaram a criação de estruturas, que podem se aproximar a essas variáveis, pois buscaram assentar a representação da sociedade civil – os conselhos de direitos. Estas instituições iniciaram o mapeamento das ações, como primeiros passos de construção de um novo processo de desenho de políticas públicas. Em São Paulo, por exemplo, na década de 1980, criaram o Conselho da Condição Feminina e, posteriormente, o Conselho Estadual da Participação e Desenvolvimento da Comunidade Negra. O papel destas instituições foi buscar alinhar as demandas dos movimentos às políticas públicas e auxiliar o Estado na constituição/consolidação/implementação de ações temáticas sobre as questões de gênero, raça e etnia. O desenvolvimento de tais ações ocorrem paralelamente à outra linha, institucional, criando, assim, o exercício de propor medidas com metas, e consultas públicas para ampliar o alcance dos debates e suas proposições.

Nesta perspectiva, há um realinhamento do papel dos órgãos colegiados e do acompanhamento das ações da sociedade civil. O processo de consultas quando da elaboração da Constituição federal (CF) de 1988, eleva o patamar das instituições da sociedade civil no novo desenho político do Estado. Assim, apesar da força demonstrada pelo movimento, o processo em nível federal sobre essas ações será visto com maior propriedade a partir da década de 1990, principalmente, no ciclo de participação do Brasil em conferências internacionais.

O Brasil sediou a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (ECO-92) e participou da Conferência de Viena (1993), onde a população negra brasileira foi representada por integrantes do movimento negro. Em seguida é realizada a Conferência Mundial das Mulheres em Beijin (1995), e em 2001, a Conferência Mundial de Combate ao Racismo, Discriminação Racial, Discriminação Racial, Xenofobia e *Intolerância Correlata*. São eventos internacionais que reforçam o clamor da sociedade civil em trabalhar sob uma nova linha de construção entre estado e sociedade, com a formatação de instituições híbridas (AVRITZER; PEREIRA, 2005), que redefinem o desenho de promoção de políticas públicas.

Com a abertura desses espaços e a dinâmica de discussões com órgãos colegiados, reascendeu gradativamente, após esses eventos internacionais a necessidade de espaços de interlocução com os movimentos sociais. Assim, o Governo passou a institucionalizar os espaços de diálogo, formando conselhos consultivos e deliberativos, reforçando na prática a

abordagem de que “espaços participativos” qualificam a “qualidade da democracia do Estado.” (FARIA; SILVA; LINS, 2012, p. 249). Os órgãos colegiados por sua vez identificam a necessidade de ampliar o debate sobre as propostas dos diferentes colegiados, e partir de 2003, com a revisão da proposta de diálogo com a sociedade civil, com a eleição do presidente Lula, governo intensifica a participação da sociedade civil por meio de conferências, pressupondo com isto a ampla participação e o envolvimento da sociedade no debate sobre as políticas públicas.

Desta forma, ampliou-se o número de conferências sobre diferentes temáticas, com destaque para a da Saúde, de Direitos Humanos, da Promoção da Igualdade Racial, das Mulheres, das Cidades, das Comunicações. Essas que possibilitaram um conjunto de mobilizações que permitiram diferentes setores debaterem e proporem uma política nacional sobre temas que o Estado retardava a discussão e a implementação de políticas públicas. São esses os novos arranjos que permitiram ampliar a discussão sobre o alcance das políticas públicas e inter-relacionar temas, como saúde e igualdade racial, cidades e acessibilidade que pareciam distantes nas construções de ações do passado, mas agora são partes de um conjunto de medidas complementares.

### **3.2 Participação social, *accountability* social: Programas Nacionais de Direitos Humanos I e III**

A participação dentro de um estado democrático é assegurada por meio do voto nos processos eleitorais. Este formato possibilita o eleitor premiar ou punir representantes de tempos em tempos (O'DONNELL, 1998). Trata-se, assim, da dimensão de *accountability* vertical, que se associa a liberdade de imprensa, as diferentes formas de informação, a articulação de demandas e de denúncias sob as vistas das autoridades públicas. Todavia, o alcance do debate político, por vezes, não atende as demandas da sociedade, pelo fato de que certas bandeiras não terem uma representação quantitativa e qualitativa para assegurar a proposição e defesa de temas com a igualdade racial e os direitos humanos no Congresso.

Apesar do *accountability* vertical assegurar o aspecto democrático de um País, garantido aos cidadãos o direito de participação ativa na escolha dos líderes, o campo de decisões desses representantes não tem refletido o processo de mudança social e não alcança dentro de um tempo razoável as necessidades da sociedade.

As limitações para justificar a ausência de debate sobre determinados temas, cita-se a igualdade racial e questões de direitos humanos, justifica-se pela força do dualismo dentro da

constituição de direitos entre a tradução liberal e a republicana. No caso da discussão proposta sobre Programas de Direitos Humanos, cabe trazer a distinção que O'Donnell (1998) propõe ao destacar, que “para o liberalismo, a área própria para o desenvolvimento pleno é o privado”, quanto para republicano “o lugar onde se dá o desenvolvimento humano próprio é a esfera pública”. Ora, ao apresentar um conjunto de ações em um programa da natureza dos Programas Nacionais de Direitos Humanos (PNDHs), o Estado reafirma a ampliação da participação da sociedade, por outra via. Trata-se de um produto do reconhecimento do próprio parlamento em sua limitação em tratar determinados temas.

Assim, os debates que precedem a constituição dos referidos Programas são diálogos intensos com a Câmara dos Deputados (CD) e as diferentes representações da sociedade civil organizada. Foram realizadas do início da década de 1990 até 2013, 11 Conferências nacionais de Direitos Humanos, das quais apenas uma não teve a participação estratégica do Parlamento, como responsável pela interlocução entre os agentes do Estado e da sociedade civil. O produto da primeira foi o Primeiro Programa Nacional de Direitos (PNDH I), que representa a canalização de demandas para consolidar mecanismos eficazes de controle, acompanhamento e monitoramento das ações do governo sobre essas políticas.

Esta interlocução com a CD ascende outro debate, sobre o processo de participação da sociedade, sobretudo, no *accountability* vertical. Ao sinalizar a participação e convocar a sociedade a partilhar sobre as decisões relacionadas aos direitos humanos, aquela casa legislativa e o Governo demonstram que existem temas que necessitam desta interlocução entre a sociedade e governos, para condicionar as propostas de ação a realidade sobre os impactos desses temas na sociedade como um todo.

Esta possibilidade de diálogo representa uma visão estratégica de lideranças do movimento de direitos humanos em pautar sob uma perspectiva vertical o agrupamento de ações a serem implementadas e monitoradas, mais tarde pelo Poder Executivo. Em uma perspectiva de O'Donnell (1998), tal produto deveria ser colocado ao acompanhamento de uma “agência” que tem o direito e o poder para organizar, capacitar e cobrar os responsáveis pela execução das ações, o que o autor chama de *accountability* horizontal. Na perspectiva daquele autor, as agências que regulam as ações e fazem o acompanhamento. Todavia, a sociedade civil tem dentro dessa perspectiva um papel similar ao acompanhar as ações e assegurar sua execução.

Observa-se que para assegurar o monitoramento ativo das ações políticas, é imprescindível a potencialização de espaços de diálogo com a sociedade. Assim, o Poder Executivo, apropriasse das demandas da sociedade para incorporá-las as ações e planejamento

do Estado, oferece também subsídios para ampliar o acompanhamento das ações do governo e os meios de participação. Todavia, esses espaços não observam o potencial do diálogo e da transparência, como enfatizado nas variáveis, no recorte do capítulo anterior.

As reformas na Administração Pública, propostas pelo governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, reestruturou a forma de institucionalizar as políticas públicas, como enfatizado anteriormente. As políticas públicas conforme a reforma, deveriam ser apontadas em um programa de ação, com objetivo específico, prazo, meio para a implementação e monitoramento. O plano de reformas propostos pelo governo não ficou restrito a gestão de recurso e planejamento da Administração, mas teve incidência no conceito de sociedade civil. Com isso, o governo pretendia limitar a interveniência de atores sociais, pois havia segundo Luiz Bresser Pereira<sup>10</sup>, ministro responsável pelo Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, o núcleo de tomada de decisões, que à luz dos apontamentos das discussões entre a sociedade civil e os agentes de governo, destacava quais seriam as medidas prioritárias para a definição das prioridades. Assim, o PNDH I é criado dentro a perspectiva desta linha, apesar de sob a perspectiva da reforma o projeto não trazer elementos que dessem ao formato as características esperadas, com a projeção da execução, custos e a linha para o monitoramento das ações. Estes serão os aspectos discutidos no próximo capítulo, com base na análise sobre os apontamentos positivos e negativos de um formato desta natureza.

O período no qual ocorreu esse realinhamento por parte do governo, estava em meio a uma profusão de associações civis (Organizações Não Governamentais – ONGs). São movimentos sociais e organizações de mídias sociais, que entre as pautas específicas, destacavam-se o direito à alimentação, direitos das mulheres, de negras e negros. Com isto, incorporou a política de *accountability*<sup>11</sup> social que:

[...] o conceito de *accountability* social faz referência a um conjunto diverso de ações e iniciativas civis guiadas por demandas de *accountability* legal. Esta forma de política surge no espaço da sociedade civil engloba uma variedade de forma de ação

---

<sup>10</sup> Luiz Bresser Pereira foi o ministro da Administração Federal da Reforma do Estado do governo do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso, que, segundo o então presidente, o "Plano Diretor" procura criar condições para a reconstrução da administração pública em bases modernas e racionais. No passado, constituiu grande avanço a implementação de uma administração pública formal, baseada em princípios racional-burocráticos, os quais se contrapunham ao patrimonialismo, ao clientelismo, ao nepotismo, vícios estes que ainda persistem e que precisam ser extirpados".

<sup>11</sup> *Accountability* tem vistas a alcançar a capacidade dos eleitores, individuais ou grupais, de exigir que os representantes expliquem o que fazem (respondam, sejam responsabilizados, sejam punidos ou mesmo recompensados pelo que fazem). Cf. Arato (2002).

coletiva de ativismo cívico que compartilham uma comum preocupação em melhorar o funcionamento das instituições representativas através do fortalecimento dos mecanismos de controle da legalidade dos funcionários públicos. (PEROZITTI, 2006, p. 5).

Neste sentido, observa-se que as associações da sociedade civil revisam seu próprio papel na interlocução com o Estado, o acompanhamento não se restringe aos servidores, mas ampliam-se as ações, observando os tratados e as medidas que necessitam de maior acompanhamento para que o estado não deixe de criar os espaços e condicioná-los. Esses espaços devem seguir a formatação de conselhos e grupos tripartites, compostos pela sociedade civil, governo e, por vezes membros da iniciativa privada.

Os diferentes atores que foram redefinindo seus papéis e realizando essa interlocução com o estado são os seguintes: 1) o associativismo civil – rede de associações civis (ONGs), a qual o Perozitti (2006) chama de elites da sociedade civil; são grupos guiados por uma visão sistêmica que buscam as respostas aos problemas estruturais; 2) os movimentos sociais – esses surgem no contexto por demandas por justiça, se organizam em torno de demandas concretas e particular; e, 3) o jornalismo denúncia – jornalismo independente, aliado dos atores sociais, que articulados com esses possibilita a visibilidade das reivindicações e atua como um sustentáculo das denúncias e das pautas desses atores. (PEROZITTI, 2006).

A forma do desenho das propostas do PNDH demonstram a articulação entre os diferentes atores envolvidos no *accountability* social. O acompanhamento das ações para criar espaços concretos de interferências e de diálogo, são locais imprescindíveis para que mais tarde a sociedade civil observe o compromisso materializado do Estado, em medidas que de fato alcance as necessidades e possibilite avaliar o desempenho institucional de governo e da representação política.

Com isso, foi possível perceber a interlocução entre diferentes atores da sociedade civil e do estado em torno de uma proposta que aproximava o caráter sistêmico de um plano e colocava os pontos principais pelos quais os movimentos lutavam para fazer com que o governo se apropriasse e levasse a discussão incorporando as pautas dos movimentos aos planos e ações. Nesse sentido, observaremos a seguir, ao aproximar a proposta da sociedade civil ao governo, a diferença no formato de mobilização do primeiro e do terceiro PNDH e o próprio caráter desse formato de proposta:

Os Programas Nacionais de Direitos são, antes de medidas governamentais, políticas de Estado. Resultam de uma história recente de consolidação das instituições democráticas na sociedade brasileira. Têm por referência a Constituição de 1988,

conhecida como "Constituição cidadã". O PNDH-3 não é, sob essa perspectiva, uma iniciativa absolutamente nova, tampouco um tresloucado gesto de militantes políticos da velha esquerda ou de guerrilheiros do passado, hoje convertidos às regras da sociedade política democrática. Ao sancionar o Decreto 7.037, de 21 de dezembro de 2010, o presidente Lula agiu como chefe de Estado, tal como seu predecessor o fizera, representando todos os poderes constitucionais. Era o que se esperaria de seu papel constitucional. (BRASIL, 2010).

Mas, ainda em relação à mobilização para a elaboração do PNDH I, convém lembrar que o Governo Federal recebeu subsídios de universidades, ONGs e centros de pesquisas, os quais foram compilados pelo Núcleo de Estudos da Violência da Universidade de São Paulo (NEV/USP). (PINHEIRO, 1997). Após a consolidação das propostas, foram realizados seis seminários regionais: São Paulo, Rio de Janeiro, Recife, Belém, Porto Alegre e Natal; nestas atividades participaram 210 entidades que avaliaram e sugeriram adequações a proposta de pré-projeto apresentada. Pinheiro destaca ainda que, essas discussões foram conduzidas em uma perspectiva suprapartidária.

Por outro lado, o PNDH III, precedido pela convocação da 11ª Conferência Nacional de Direitos Humanos, por Decreto Presidencial em abril de 2008, foi constituído um Grupo de Trabalho Nacional, por meio da Portaria n. 344 da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (SDH/PR), cuja finalidade foi coordenar as atividades preparatórias para a Conferência, que ao término apresentaria uma proposta de plano. Realizaram-se 137 encontros prévios às etapas estaduais e distrital, denominadas conferências livres, regionais, territoriais, municipais ou Pré-Conferências. Esse processo de discussão reuniu cerca de 14 mil pessoas, entre membros dos poderes públicos e representantes dos movimentos sociais.

São momentos que se distinguem pelo papel que as organizações e os movimentos sociais detinham sobre o governo. A interlocução inicial no PNDH I foi construída dentro de um eixo mais restrito de representações. Quanto ao PNDH III, as discussões passaram pelo crivo de diferentes perfis de colaboradores, buscaram a participação dos municípios e trouxeram ao texto, propostas fieis as realidades distintas de cada localidade.

O PNDH I foi conduzido pelo NEV/USP, que desenvolveu pesquisa sobre a bibliografia nacional e internacional sobre direitos humanos. A consolidação do trabalho serviu de base para a condução dos debates em torno da proposta do programa brasileiro. A discussão sobre a proposta não teve ampla participação da sociedade, pois parte dos segmentos não estavam na linha de diálogo do NEV-USP. O consolidado apresentado a partir do produto dos debates dos cinco encontros que o Núcleo realizou foram apresentados ao Ministério da Justiça (MJ), que realizou a devida avaliação e, em seguida, apresentou a proposta final.

Em relação ao PNDH III, as discussões foram apontadas a partir de um texto base que apresentou uma linha geral sobre as temáticas a serem discutidas nas conferências estaduais. As propostas seriam incorporadas dentro dos eixos temáticos. Toda a discussão buscou incorporar os debates e apresentar um texto base que representasse os apontamentos consensuais dos mais de 14 mil participantes que integraram o processo de participação que foi apresentado na 11ª Conferência Nacional de Direitos Humanos.

Destarte, considerando o percurso histórico e contexto de participação social frente aos processos de constituição desses programas, no terceiro capítulo, passamos ao exame dos produtos desse diálogo entre a sociedade e o estado o PNDH I e o III. Com isto, aponta-se significativos avanços na noção do papel dos atores sociais na criação de políticas públicas coesas aos anseios dos atores que são o seu principal alvo.

#### **4 ANÁLISE COMPARADA: OS PROGRAMAS NACIONAIS DE DIREITOS HUMANOS I E III**

O Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH) representa o produto da mediação entre o Estado e a sociedade, pois em ambos identifica-se a integração social entre a esfera pública e a sociedade civil. O espaço público cumpre, dessa forma, o papel de arena para novas tessituras de relações sociais, que conduzem a uma forma de convivência democrática.

A promoção de direitos humanos no percurso histórico destes programas afirmou-se como objeto estratégico da intervenção governamental. A promoção da igualdade representa agora não a parte de um conjunto de propostas, mas se tornou objeto dentro de um quadro institucional voltado para a promoção de direitos e acesso às políticas públicas.

Os PNDHs I e III são resultados de avanços no diálogo entre a sociedade e o governo e representam a consolidação do espaço público como uma arena de debates, integrando a sociedade civil e o governo com vistas ao alcance de políticas públicas que representem os diversos setores da sociedade. A importância desta construção de diálogo reafirma a necessidade da institucionalidade das deliberações, sobretudo, para dimensionar as políticas públicas sob a perspectiva da sociedade. Deste modo, alinham-se com as partes dentro desse processo a divisão de papéis, dentro da proposição e a implementação e a institucionalização das demandas.

Para chegar à institucionalização das demandas foi necessário percorrer um longo caminho, pontuado nos capítulos anteriores. Assim, ao conceber dois produtos desta jornada de luta, aponta-se nos dois programas a formação de uma perspectiva política de direitos humanos. Todavia, representando a interseção sobre a formação política defendida por Gramsci (2001), que se inicia na educação infantil e passa pela formação do cidadão para fugir do conformismo social. Para ter realmente impactos na sociedade e dentro do governo a matéria dos direitos humanos deve percorrer todas as áreas da gestão, dos edifícios que devem abrir-se a acessibilidade as reparações como as ações afirmativas que correm para reparar o processo de exclusão histórico que as negras e os negros foram submetidos.

Percebe-se, portanto, que o caráter político dos PNDHs I e III são essencialmente suprapartidárias. Apesar de construído em diálogos com a sociedade de conjunturas e plataformas de governos distintas, o referido Programa constitui-se de propostas a serem incorporadas à estrutura do Estado e não pelo governo que está com o poder em um período determinado.

A sociedade civil, sob a perspectiva de Gramsci (2001), empenha-se em superar o governo, tendo a sociedade o papel de regular a atuação do Estado. O acompanhamento e o monitoramento das ações sobrepostas dentro de um programa funciona como matéria à esta regulação, entendida aqui como o *accountability*, sob a noção das prestações de contas. Para além dessa linha de acompanhamento, tem-se o entendimento de que a sociedade civil necessitava verificar os apontamentos de suas bandeiras na matéria processual da gestão pública. No caso dos PNDHs I e III, à medida que se amplia o debate em torno deles no processo de participação, por meio das conferências, tem-se o aprimoramento da discussão política e o alinhamento à uma visão programática das ações propostas.

Nesse sentido, nota-se a relevância em tratar os direitos humanos sob a perspectiva de direitos fundamentais de todos os segmentos – mulheres, negras e negros, homossexuais, indígenas, pessoas idosas, pessoas com deficiência, pessoas em situação de rua, pessoas em restrição de liberdade, estrangeiros, imigrantes, refugiados, pessoas em situação de vulnerabilidade social entre outros. Todas essas pessoas têm em comum direitos que devem ser respeitados e assegurados conforme previsto na Carta Magna de 1988. Relacionando os temas na visão de sociedade civil gramsciana que compreende relações ideológico-cultural, dentro de uma vida espiritual e intelectual, faz com que os partícipes dessa sociedade não sejam vislumbrados apenas pela a produção industrial de produção. (GRAMSCI *apud* MARTINS; KROLING, 2006).

Assim, têm-se aqui dois Programas que possuem pontos convergentes que a promoção e a defesa de direitos humanos, mas formas diferenciadas no tratamento das questões relacionadas às temáticas de direitos humanos. Os avanços são percebidos pela evolução e o trato dado ao tema, é percebido pelo formato e pelo objetivo dos textos. São ações valorizativas também entendidas como medidas que visem “combater estereótipos negativos, historicamente construídos e consolidados na forma de preconceito”. (JACCOUD; BEGHIN, 2002, p. 56).

A proposta de programas desta natureza devem preencher as lacunas presentes no Estado que deixou o princípio da igualdade, ou da não discriminação retardar os processos de mobilidade cultural, econômica e social. Esses são elementos imprescindíveis a constituição do Estado democrático. Todavia, para um país de base escravocrata, na qual a maioria não foi beneficiada pela igualdade de oportunidades, tratar desiguais de forma desigual, para elevar os desfavorecidos a um patamar de partida é o estratégico para caminhar à igualdade de fato.

Portanto, cabe verificar as orientações em relação aos temas presentes nos Programas e fazer o recorte sobre a igualdade racial, que nesta leitura são medidas que valorizam a presença do negro e buscam pautar as diferenças. Tal omissão sobre as diferenças não permitiram que essas pessoas tivessem acesso à saúde, à educação, ao trabalho, ao lazer e à cultura. Deste modo, foram discriminadas e ocultadas em um discurso vazio de igualdade para todos.

Ao analisar os PNDHs, Ciconello, Pivatto e Frigo (2010) distinguiram da seguinte forma: o PNDH I enfatizou os direitos civis e políticos; o PNDH II, sob a perspectiva da emergência dos direitos econômicos e sociais; enquanto o PNDH III foi o processo de acúmulo dos dois programas anteriores, destacando, sobretudo, os apontamentos dos equívocos que evidenciaram uma avaliação negativa na implementação das propostas do PNDH I, bem como do PNDH III.

O Decreto Presidencial n. 1604/1996, instituiu o PNDH I. Passados três anos da participação do governo brasileiro na Conferência de Viena, realizada em 1993, o Brasil apresentava à sociedade um dos produtos do compromisso internacional. Com esta iniciativa, ampliava-se o caminho para a promoção e proteção dos direitos humanos. Paradoxalmente, o País estava sob uma pressão interna e externa, com conflitos relacionados à população indígena e às mobilizações em torno de terras que incluíam pequenos agricultores, quilombolas, comunidades ribeirinhas, dentre outros movimentos. As violações de direitos humanos passaram também a serem pautadas por diferentes canais de comunicação, o que colaborou para que o governo atendesse às demandas da sociedade, criando o Programa. As propostas como enfatizado estavam diretamente relacionadas à integridade física, à liberdade e ao espaço da cidadania de grupos sociais vulneráveis, especialmente, relacionadas à discriminação racial.

O PNDH I representa um alinhamento entre a questão de direitos humanos e a igualdade racial. Havia um considerável distanciamento entre o debate dos direitos humanos e a questão de igualdade racial, sobretudo, pelo contexto de militância do movimento negro e dos movimentos de direitos humanos. Trata-se de um processo lento em se discutir direitos e o que se observa na crítica de parte de defensores de direitos humanos, na ênfase, ainda que tardia, desse alinhamento da questão de direitos humanos e relações raciais.

A publicação do Decreto Presidencial n. 4229/2002, instituiu o PNDH II, que saiu ao final do governo Fernando Henrique Cardoso. Este, diferente do primeiro, enfatizou os direitos sociais, econômicos e culturais, reafirmando os compromissos destacados na Declaração de Viena. Sob a perspectiva do gerenciamento, avançou estabelecendo formas

mais assertivas para o acompanhamento e monitoramento das ações. O programa deveria ser contemplado nas ações de elaboração de orçamentos estaduais, municipais e federal. Assim, o PNDH II deveria integrar o Plano Plurianual (PPA) 2002-2007, servindo de parâmetros para a orientação de programas sociais. Todavia, dado o caráter de transição ao qual foi publicado, o que estava descrito não foi colocado em prática na discussão programática do governo. Coube ao governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva refazer o caminho de discussões para alinhar um novo programa.

A 11ª Conferência Nacional de Direitos Humanos colocou em ampla discussão a questão dos direitos humanos na sociedade brasileira, e o fruto de tal processo foi a construção do PNDH III. Este documento foi produzido com a preocupação da sociedade civil em não deixar transpassar os equívocos das edições anteriores e filtrar, ao máximo, para chegar à uma proposta política forte de promoção e defesa dos direitos humanos.

Os debates que antecederam a Conferência Nacional percorreram os 27 Estados da Federação, reunindo, em diferentes discussões, mais de 14 mil pessoas. A etapa nacional conseguiu reunir 02 mil participantes. Os debates deram conta das seguintes deliberações: 36 Diretrizes, 702 Resoluções e 100 Moções. (CICANELLO; PIVATTO; FRIGO, 2010). As diversas reuniões que antecederam o fechamento da Conferência Nacional permitiram fazer um saldo positivo em torno da questão de direitos humanos, pois a condução visava garantir um programa que assegurasse a indivisibilidade e a interdependência dos direitos humanos em todas as suas dimensões: direitos civis, políticos, econômicos, sociais, culturais, sexuais, reprodutivos e ambientais.

A divisão hoje apresentada no consolidado do PNDH III foi decorrência dos debates em eixos temáticos estruturantes, observando de forma diferenciada a desigualdade, a violência, o modelo de desenvolvimento, a cultura e a educação em direitos humanos, a democracia, o monitoramento e o direito à memória e à justiça. Esses apontamentos refletem um conjunto de obstáculos, como a minimização do problema racial, a negação que impendem que o Estado avance nas discussões e ações de promoção aos direitos humanos e igualdade racial.

O calor do debate entre a sociedade e governo no ciclo de conferências estaduais que antecederam 11ª Conferência Nacional de Direitos Humanos foi reflexo da frustração dos movimentos sociais em relação aos PNDHs I e II. A avaliação destes, que se observa no teor das cartas da IV Conferência e da IX (vide Anexos A e B), são de que ignoraram boa parte das propostas descritas no PNDH I e, no segundo, o mais crítico, não houve continuidade, bem como uma coordenação insuficiente. Assim, a sociedade civil fez uma defesa plena de

um sistema nacional de direitos humanos para ampliar o acompanhamento e buscar, assim, fazer com que o governo assegurasse a implementação das ações relacionadas aos direitos humanos.

Após esta apresentação sobre a institucionalização das políticas públicas a partir do diálogo entre a sociedade e governo, resultando em conferências nacionais e programas que visaram sistematizar a discussão e proposições. Portanto, cabe discutir os objetivos dessas propostas ao analisar as propostas e os temas descritos nos PNDHs I e III, visando apontar os avanços e os desafios na discussão desses projetos. Assim, nos apontamentos a seguir foi relacionado pontos que mobilizaram ações e diferentes atores sociais e de governo, com vistas a avançar na promoção da igualdade racial e a criação de políticas públicas com o recorte racial.

#### **4.1 Programas Nacionais de Direitos Humanos I e III: objetivos e propostas**

A transição democrática explicitou novas formas de violações de direitos humanos no Brasil. O período compreendido entre o final da década de 1980 e o final dos anos 1990, foi marcado por conflitos urbanos e rurais. Na cidade, as chacinas que ocorriam quase todas as semanas, dividiam espaços com os conflitos nas áreas rurais, casos entre os quais se destaca as mortes dentro do Carandiru, na Candelária, Vigário Geral, Nova Brasília, Corumbiara e Eldorado dos Carajás. Esses foram locais marcados por graves violações de direitos humanos, que os programas analisados nesta pesquisa buscam dar conta.

Para além de fatos de violência que chamaram à atenção da opinião pública e da sociedade, estes programas procuraram trazer ao plano das políticas públicas, a questão da igualdade racial. A sociedade brasileira se opôs a discutir a questão do negro, inclusive dentro de espaços destinados a discutir os direitos humanos, a universalidade de direitos, tutelada por uma linha liberal de pensamento, colocava o recorte da igualdade em segundo plano. Porém, ao fazer um retrato ou relato desses casos observa-se sempre a presença da população negra.

A proposta de um programa de direitos humanos nasce da visibilidade de violações contra diferentes grupos sociais vulneráveis. É o resultado do esforço da sociedade em fazer com que o Estado se apresentasse como espaço de participação, no qual se debateu e construiu uma proposta conjunta para o combate a violações e promoções de direitos humanos. Nesta linha, o PNDH I tenta alcançar as organizações da sociedade empenhadas na

defesa e na promoção de direitos, colocando a temática como ação intersetorial, partilhando a prioridade de diferentes temas dentro da gestão democrática.

O PNDH I elencou vinte propostas de ações no âmbito macro: políticas públicas para proteção e promoção dos direitos humanos; proteção do direito à vida, segurança de pessoas; luta contra a impunidade; proteção ao direito à liberdade (liberdade de expressão e classificação indicativa); contra o trabalho forçado; penas privativas de liberdade; proteção do direito a tratamento igualitário perante a lei (direitos humanos, direitos de todos); crianças e adolescentes; mulheres; população negra; sociedades indígenas; estrangeiros, refugiados e migrantes brasileiros; terceira idade; pessoas com deficiência; educação e cidadania (base para uma cultura de direitos humanos/produção e distribuição de informações e conhecimento); conscientização e mobilização pelos direitos humanos; ações internacionais para proteção e promoção dos direitos humanos (ratificação dos atos internacionais); implementação e divulgação dos atos internacionais; apoio a organizações e operações de defesa dos direitos humanos; implementação e monitoramento do PNDH.

Esse conjunto de ações foi subdividido em subitens, com a descrição das propostas, que estão destacadas em ações de curto, médio e longo prazo. O Decreto Presidencial n. 1604/1996, que apresentou o consolidado das propostas do PNDH I, foi alvo da crítica dos movimentos, pois ficou em aberto o prazo das ações que foram divididas em curto, médio e longo prazo. Sobre a relação entre a gestão e o que foi exposto no documento, não se identifica a proposta de monitoramento das ações daquele Programa.

No tema “Ação Afirmativa”<sup>12</sup>, item 128 do PNDH I, descreveu-se da seguinte forma: “Apoiar o grupo de trabalho interministerial criado por Decreto Presidencial de 20 de novembro de 1995 com o objetivo de sugerir ações e políticas de valorização da população negra”. A proposta, sob a perspectiva de acompanhamento das medidas, ficou de certa forma vaga, pois o apontamento da sociedade civil seria para a criação de ações afirmativas para o acesso de negras e negros nos cargos públicos e nas universidades. Convém destacar que em relação ao referido tema, o título é abrangente, e não restringe as cotas, especificamente, mas ações de curto, médio e longo prazo. A primeira, com as cotas, busca uma forma de fazer com que a população negra tivesse um percentual de vagas nas universidades. Em relação às ações de médio prazo, a perspectiva foi criar um debate qualificado sobre os negros dentro da

---

<sup>12</sup> As Ações Afirmativas podem ser definidas como um conjunto de ações e orientações do governo para proteger minorias ou grupos que tenham sido discriminados no passado. (SILVÉRIO, 2001). Com essas medidas, a perspectiva é que as organizações criem espaços para inserir ações para romper o racismo institucional e possibilitar o progressivo acesso de pessoas que pela cor, raça ou etnia não conseguiram romper as barreiras formais e informais, por exemplo, do ensino e do trabalho.

escola, que mecanismos seriam necessários para que esta população e amplie o número de jovens em escolas e mais tarde partirem para a universidade. A terceira, de longo prazo, são os resultados mais amplos que seriam medidos pela ampliação de negros no mercado de trabalho fora das funções que são mais comuns, nos espaços secundários e não de direção.

De que forma medir a efetividade do alcance desta natureza, a criação de um grupo de trabalho esboça um formato que abre caminho para discutir o tema e tentar de alguma forma criar um conjunto de debates para descrever a proposta. Todavia, poderá ser um processo muito aquém do que a proposta espera, uma vez que ações desta natureza devem trazer um impacto para reforçar o objetivo direito “agir positiva, afirmativa e agressivamente para remover todas as barreiras mesmo as informais ou sutis” (vide Apêndice A). Assim, têm-se os resultados que serão explorados mais adiante, à luz das discussões sobre o PNDH III.

O direito à terra é um tema complexo de se debater em um país com o histórico do Brasil, com tradição oligárquica, processo de expulsão e perseguição contra os índios, criou-se uma cultura de discriminação que tem efeito até hoje. As comunidades negras também foram alvo desta perseguição; houveram aqueles que resistiram ao processo escravocrata e se exilaram em frações de terras, resguardando a cultura, o formato da relação com a terra e criando uma organização de resistência denominada quilombo. Esse também foi apontado nas propostas de ações dos PNDHs I e III. O primeiro Programa reafirma a titulação, abrindo campo ao conhecimento e mapeamento das comunidades quilombolas, descrito no tema “Direito à Terra”, no item 138, conforme se segue: “Promover o mapeamento e tombamento dos sítios e documentos detentores de reminiscências históricas, bem como a proteção das manifestações culturais afro-brasileiras” (vide Apêndice A). Nesta ação, poderia ser apontada pelo menos uma estimativa de quantas comunidades deveriam ser tituladas e como se daria o monitoramento dessa identificação. O PNDH I poderia ter deixado claro a quem caberia tal mapeamento, considerando que a Fundação Cultural Palmares do Ministério da Cultura (FCP/MinC) poderia ser apresentada como a organização responsável, como mais tarde foi formalizado.

A comunicação e a representação negra na mídia foi e ainda é um desafio para os militantes e as organizações que se preocupam com a forma pela qual o negro é apresentado. Esse tema foi descrito no PNDH I, “Comunicação e Mídia”, com a seguinte proposição: “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” (vide Apêndice A). Esta proposta apontou outra lacuna, no meio mais popular de comunicação do Brasil, a televisão, a presença negra foi subtraída ou

renegada aos papéis secundários, de empregados ou aqueles sem destaque; nas propagandas, a ausência é notada, nos diferentes meios. Todavia, de que forma foi proposta a interveniência, o governo poderia ter apontado uma proposta de percentual desses contratos, e criar incentivos para abertura de outras formas de exibição. A proposta ficou solta, sem marcação de prazo, sem instituição responsável, bem como o formato de avaliação e monitoramento.

O PNDH III apresentou os compromissos de promoção e proteção dos direitos humanos, estendendo o texto para as três esferas de Poder, observando que o conjunto das propostas descritas devem prosseguir independente da orientação política da gestão. Assim, o referido Programa tem sua estrutura nos seguintes eixos orientadores: “Integração democrática entre Estado e a sociedade civil”; “Desenvolvimento e direitos humanos”; “Universalizar direitos em um contexto de desigualdades”; “Segurança pública, acesso à justiça e combate à violência”; “Educação e cultura em direitos humanos”; “Direito à memória e à verdade”. Desta forma, o Programa pretende apresentar as bases de uma política de Estado para os direitos humanos. Assim, alinha-se a perspectiva gerencial de administração ao delimitar as propostas em diretrizes, objetivos estratégicos e as ações programáticas a serem discutidas e implementadas nos anos seguintes.

Observou-se, como destacado no capítulo anterior, que a proposta de avançar no sentido de apresentar um programa intersetorial com abrangência nas diferentes pastas ministeriais, destacando o papel final de cada uma delas e as formas de comprometimento. Para medir os pontos que foram incorporados e os elementos que demonstrem uma evolução do Programa, foram definidos os prazos e os órgãos responsáveis pelos planos de ação a serem construídos a cada dois anos. Estes continham a previsão orçamentária nos órgãos do Governo Federal responsáveis pela execução. Nos compromissos propostos tem-se que as ações estendem-se para além da administração, reforça-se o caráter de independência dos temas da orientação política das gestões à frente do Governo. Neste sentido, se propôs a constituição de uma agenda de Estado de promoção e proteção dos direitos humanos. Reforça-se também a observação no pacto federativo e sinaliza os papéis de cada um que integra os três Poderes, o Ministério Público (MP) e a Defensoria Pública, bem como os compromissos das demais esferas administrativas do Estado.

A abrangência das conferências nos níveis estaduais até a nacional demonstra um processo de debate ascendente sobre o tema dos direitos humanos, ofertando, assim, capilaridade ao PNDH III, que retomou debates polêmicos relacionados à população negra. A palavra “reparação” ganhou duas linhas nas discussões: por um lado, discutia-se sobre a perspectiva dos mortos e desaparecidos políticos alvos do Regime Militar, e, por outro lado,

colocou na mesa a reparação aos negros alvos do regime escravocrata. O debate em torno dessas discussões remontaram diferentes discussões e reacendeu uma das lacunas que se destacou nesta análise, a dificuldade do movimento de direitos humanos em discutir a questão da igualdade racial. Paradoxalmente, a proposta de uma Comissão da Verdade para discutir a reparação histórica dos perseguidos pelo regime militar brasileiro, inspirou-se na Comissão da Verdade da África do Sul<sup>13</sup>. Assim, os movimentos negros apontaram que as discussões sobre os perseguidos no período de exceção militar não pontuou sobre os negros mortos na Guerrilha do Araguaia, as lideranças sindicais e nos demais espaços.

Ao comparar os PNDHs I e III, é possível observar a mudança metodológica e estrutural para dar conta do amplo debate e fugir da crítica das edições que antecederam o terceiro PNDH. Portanto, cabe destacar o formato e a conjuntura sobre a questão da igualdade racial no Brasil, nos anos que antecederam a edição do Programa. Em 2003, o Governo do então presidente Luiz Inácio Lula da Silva, modificou a estrutura do governo, criando secretarias especiais para assessorá-lo nos temas relacionados a igualdade racial, às mulheres e direitos humanos. Esta iniciativa abriu caminho ao debate sobre as questões de violações e as medidas para aproximar as questões temáticas dessas Pastas à mesa de decisão da gestão pública no país.

Para aprofundar o debate sobre o que as secretarias deveriam fazer foi instituída a política de diálogo com os movimentos e organizações que são protagonistas de demandas ao Estado por iniciativas e ações para uma mudança estrutural na sociedade. Aqui, diferentes temas que não são concorrentes, mas que se complementam, sobretudo, no formato de proposição na discussão com a sociedade e com a expectativa depositada no governo no qual a maioria desses movimentos tiveram uma interlocução.

Com isso, a questão de direitos humanos pelo histórico das conferências e pelo modelo apresentado, com órgãos específicos para temas que historicamente estiveram no campo dos direitos sociais e políticos ou cidadania, conduziram a questão de direitos humanos a outro caminho. Todavia, ao verificar os apontamentos e os eixos da nova proposta do programa, ou evidenciou que não há como discutir direitos humanos sem se reportar a igualdade racial e às mulheres. Esse programa funciona neste formato como eixo comum para demarcar a necessidade de espaços específicos e outros mais universais para dar conta do auxílio à

---

<sup>13</sup> A Comissão da Verdade e Conciliação teve a meta era esclarecer os crimes cometidos na África do Sul, com vistas a impedir que o país desconhecimento das violações de direitos humanos do regime de desmantelasse apartheid. Isso permitiu um recomeço com a participação conjunta de agentes e vítimas de atos de violência. O Estado estava disposto a acenar com a anistiar àqueles apresentassem informações sobre as violações que tivessem cometido.

avaliação e ao monitoramento do que é apreendido do processo de debate que compõem o arranjo institucional desses programas.

Neste sentido, no PNDH III, a população negra, passou a integrar em diferentes eixos – “universalizar direitos em um contexto de desigualdades; segurança pública, acesso à justiça e combate à violência; educação e cultura em direitos humanos; direito à memória e a verdade”; isto para propor a discussão e implementação de ações intersertoriais e multitemáticas.

Dentre esses eixos, foram destacados um conjunto (vide Apêndice A) e traçado um comparativo entre as propostas e ações. No caso das ações afirmativas, por exemplo, passou a seguinte redação: “Ação programática: “Incentivar políticas públicas e ações afirmativas para a participação igualitária, plural, multirracial das mulheres no espaço de poder e de decisão”. Esta proposta engloba a percepção de abrangência do programa, ao propor uma medida que não se restringiu apenas à população negra; estenderam-se as bandeiras do movimento de mulheres, que também colocaram em pauta a questão da presença delas nos espaços de poder e no acesso à educação.

A dificuldade apontada por gestores em debates com a sociedade foi a ausência de informação que pudesse validar a destinação de recursos e ações com recortes sobre esta temática. Todavia, a ausência de indicadores sobre a real situação de negras e negros foi uma das bandeiras do movimento incorporada aos institutos de pesquisas, a partir da década de 1990, mas passaram também a ser vistos como elementos estratégicos para alinhar ações e propostas sobre a população negra. Assim, no PNDH I, bem como no PNDH III, tem-se o referido tema. Neste último, por exemplo, identificou-se a seguinte descrição: “Elaborar relatório periódico de acompanhamento das políticas para mulheres com recorte étnico-racial, que contenha, entre outras, as seguintes informações: Dados de renda, jornada e ambiente de trabalho; Ocorrências de assédio moral, sexual e psicológico; Ocorrências de violências contra a mulher; Assistência à saúde integral; Dados reprodutivos; Mortalidade materna; Escolarização”.

A proposição com esta demanda foi fazer com que houvesse o redesenho dos mecanismos de indicadores das instituições responsáveis por essas questões no governo. Assim, promover a identificação de elementos que colaborassem para trazer de fato o desenho real das bandeiras dos movimentos e verificar formas para estruturar ações a partir do desenho apresentado nessas informações.

Outro elemento forte no texto do PNDH III foi o trato dado ao capítulo Desenvolvimento Humano, onde a inclusão social é o elemento chave, passando a ser concebida na perspectiva ampla da cidadania, buscando fazer com que o cidadão se desenvolva na sua localidade. O meio rural, com a agricultura familiar, pequenos empreendimentos, cooperativismo e a economia solidária, são elementos constitutivos da perspectiva de direitos humanos apresentada no programa.

Houve nesta linha de discussões uma ampliação da significação da temática, bem como uma revisão no formato das propostas, como é observado na apresentação das ações. Por outro lado, convém lembrar que o tema de igualdade racial foi tratado em outro espaço, na própria pasta ministerial constituída para discutir esse tema. Isso como enfatizado anteriormente, não retira do tema direitos humanos a necessidade de discutir a questão da igualdade racial e, sobretudo, colaborar para criar mecanismos de monitoramento das ações, sob a perspectiva do controle social e do acompanhamento.

É possível, a partir das propostas descritas nos referidos Programas, que com base nas discussões supramencionadas houve um processo contínuo de ações voltadas à promoção da igualdade racial nas últimas décadas. A questão racial saiu da invisibilidade, no primeiro momento, passou a integrar os documentos oficiais, em seguida, como é observado no PNDH III, passou a ser tratada com eixo estratégico para o combate e a promoção dos direitos humanos.

#### **4.2 Análise e projeções: sociedade e Governo**

A sociedade civil depositou no estado as possibilidades de ajustes na sociedade dos desequilíbrios que o histórico de discriminação e forma como o país foi polarizando setores, com uma infinidade de recursos e outros que ficaram a toda sorte. Ao discutir com a sociedade mecanismos de proposição de um realinhamento das propostas e ações do Estado, governo e sociedade colocam-se em meio a um conjunto de expectativas. Essas que não podem ser reduzidas a leis, as quais nem sempre são colocadas em práticas, mas tenta propor um conjunto de medidas que possam abrir processos de transformações sociais, culturais e econômicas.

Assim, para dar conta de um projeto da dimensão como destacado e, principalmente, fazer desse um aceno a interlocução entre sociedade e governo, exige uma dinâmica diferenciada de interlocução que as conferências demonstraram que até aqui dão conta. Todavia, resta ampliar as possibilidade de acesso e garantir a continuidade das propostas de

configuração seja de uma política cultural ou econômica que se baliza pelas diretrizes de direitos humanos. Os PNDHs I e III têm particularidades que os colocam como síntese de dois períodos em que a participação social foi vista pelo Governo de forma propositiva e colaborativa.

Tais Programas redefinem a interlocução sobre a igualdade racial e os direitos humanos. Percebe-se a modificação e a real percepção dos anseios do movimento negro, ao se colocar em pauta as questões de relevância, como o acesso às universidades, o acesso à terra e a complexa discussão de reparação a um outro patamar, ou seja, trata-se dentro da universalidade dos direitos humanos temas que foram caros em ciclo de escravidão e um processo de marginalização a partir da liberdade.

Cabe, neste sentido, observar os apontamentos descritos nas ações e contextualizar com as bandeiras de reivindicações do movimento negro que remonta o período da escravatura, o pós-escravatura até os tempos contemporâneos no exercício cotidiano para reparar o histórico de disparidades sociais. A pobreza, neste caso, por alguns setores, concorre com a questão racial, pois há segmentos de movimentos sociais e de governo que ainda acreditam que para alcançar melhorias deve-se tratar prioritariamente o combate à pobreza em detrimento a questão racial. Todavia, são problemas coexistentes, mas distintos como apontam os dados sobre a crescente desigualdade entre brancos e negros no Brasil. (JACCOUD, 2009, p. 17). Isto proposto, a questão racial passa a ter outro papel no debate de construção de Políticas Públicas:

A progressiva disponibilização de dados estatísticos permitiu a produção de indicadores que revelam, cada vez mais a acuidade, a relevância e a gravidade das desigualdades raciais no país. A promoção da igualdade racial afirmou-se como objeto da intervenção governamental, com a crescente emergência de iniciativas, programas e ações nos diversos campos de políticas públicas. (JACCOUD, 2009, p. 13).

As respostas a esses movimentos em outro contexto foi a criação da Secretaria de Promoção da Igualdade Racial, em 2003, resposta frontal do governo ao colocar dentro da mesa do presidente um representante negro que pudesse dialogar com as pastas ministeriais. A Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, vinculada à Presidência da República (SEPPIR/PR), criada com *status* de Ministério, é o órgão responsável pela formulação, coordenação e articulação de políticas e diretrizes para a promoção da igualdade racial e proteção dos grupos raciais e étnicos discriminados, com ênfase na população negra. Também foi criado o Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial (CNPPIR), criado

pela Lei n. 10.678, de 23 de maio de 2003, e regulamentado pelo Decreto n. 4.885, de 20 de novembro de 2003, com representação de movimentos sociais e governo, com caráter consultivo para discutir e propor ações sobre a pasta e acompanhar os casos alheios a Pasta.

A criação da SEPPIR e o desenvolvimento das ações fizeram com que as questões relacionadas a população negra se concentrassem nas interlocuções da Pasta. Todavia, vale lembrar que a Secretaria de Direitos Humanos, caberia ainda colaborar com a interlocução e as atividades, conforme o programa. São pastas que se complementam e não se sobrepõem, cabe elevar esses espaços e colaborar para o acompanhamento da sociedade e ampliar a participação social por meio de fóruns e de conselhos que essas instituições mantêm.

Na avaliação dos apontamentos dos PNDHs I e III, um dos saltos mais expressivos foi na educação. A sociedade foi convidada ao debate das ações afirmativas, a partir de 2001, iniciando um processo de discussão dentro das universidades e na opinião pública. Os meios de comunicação foram agressivos a população negra, o país apresentou de forma exponencial críticas que demonstraram um contraditório violento contra o acesso às universidades por meio das reservas de vagas para negros.

A Universidade de Brasília (UnB) foi a instituição federal de Ensino Superior precursora dessa reserva de vagas para estudantes negros, a partir de um acentuado debate entre os militantes do movimento negro e o corpo docente e discente. As iniciativas de adoção do sistema, em um primeiro momento, seguiram pela autônoma institucional das universidades, que abriram espaços para o debate a incorporação das reservas de vagas. Hoje, são 48 universidades federais que adotam sistema de cotas raciais, dentre essas 11 dividem as vagas com cotas sociais. A implementação das cotas foi possível, sobretudo, pelo conjunto de informações e ações do poder público para incentivar a implementação das ações afirmativas. Com isso, garantiu a ampliação do acesso à universidade pública a um estrato que não estava presente dentro desses espaços.

A partir de uma condução qualificada foi possível resistir e permanecer com a política de ações afirmativas. Esta foi ampliada em 2004, com o Programa Universidade para Todos do Ministério da Educação (ProUni/MEC), por meio da Lei n. 11.096, de 13 de janeiro de 2005, que estabelece a isenção fiscal para as instituições de ensino superior (IESs), que, em contrapartida, concedem bolsas integrais ou parciais. Neste recorte, foi destacado um percentual de bolsas a estudantes negros.

Todavia, a assistência aos estudantes apresentou uma lacuna, a maioria dos jovens negros tiveram e ainda têm dificuldade para permanecer nesses espaços, por isto, a participação do governo, apoiando com projetos de pesquisas, a exemplo do AfroAtitude<sup>14</sup> e de assistência estudantil são imprescindíveis para a permanência dessas pessoas nas universidades.

A mobilização e a insistência dos militantes do movimento negro conseguiram quebrar o silêncio sobre o negro no processo histórico do Brasil. A inserção da cultura e da história afrodescendente na grade curricular do ensino fundamental e médio, possibilitou trazer o outro lado da história que não foi apresentado a maioria das pessoas no país. Assim, a instituição da Lei n. 10.639/2003<sup>15</sup>, abriu campo para ampliar o número de livros sobre o negro no Brasil e garantir que as escolas abordassem o tema.

As políticas relacionadas a população negra e o direito à terra também passaram a outro patamar, a identificação de comunidades quilombolas foi ampliada e demonstrou outras pontos. Há quilombos urbanos que todos os dias resistem a perseguição e a especulação fundiária, que os colocam de sobreaviso e tentam impedir que esses permaneçam em suas terras históricas/tradicionais. As políticas de implementação de escolas naquelas localidades e os programas de agricultura possibilitaram que essas famílias permanecessem em permanecessem em suas terras e mantiveram vivas a memória e a relação com a terra.

Pode-se considerar que esses Programas balizam a ação do Estado em torno de políticas públicas. Por vezes, alguns gestores são desencorajados a seguir com propostas, por acreditarem faltar apoio para a defesa das mesmas a própria continuidade. Assim, o planejamento das ações, por intermédio destes meios, criam outra linha de diálogo e possibilita a qualificação das necessidades da sociedade civil e dos arranjos burocráticos para colocar em prática o produto da participação.

Percorrer este histórico e delimitar ações que efetivam os anseios da sociedade é ainda um dos desafios, pois, a continuidade de tais políticas dependem de fatores externos e internos. A capacidade institucional de parte das políticas elencadas neste recorte dependem

---

<sup>14</sup> Programa Integrado de Ações Afirmativas para Negros, ou Brasil AfroAtitude, lançado em 2004, a partir da parceria entre o Programa Nacional de Doenças Sexualmente Transmissíveis/Síndrome da Imunodeficiência Adquirida (DST/AIDS) do Ministério da Saúde (MS), a Secretaria de Educação Superior do Ministério da Educação (SESu/MEC), a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR) e a Secretaria de Direitos Humanos (SDH), para a concessão de bolsas de apoio a estudantes cotistas desenvolverem atividades de extensão em dez universidades públicas.

<sup>15</sup> A Lei n. 10.639/2003, após longo processo de discussão no Conselho Nacional de Educação (CNE) e no Congresso Nacional (CN), tornou obrigatório o ensino de História e Cultura Africana e Afro-Brasileira nas escolas de Ensino Fundamental e Médio. Tal ditame alterou a Lei de Diretrizes e Bases (LDB), que, entre outros objetivos, busca promover uma educação que reconhece e valoriza a diversidade, destacando as origens e a história de africanos e negros no Brasil.

do respeito com a sociedade civil e a continuidade destas ações. As incertezas sobre o andamento dessas políticas devem passar também ao entendimento do Parlamento. Neste sentido, à época, o deputado federal Paulo Paim apresentou o Projeto de Lei (PL) n. 3.198, com o objetivo de instituir o Estatuto da Igualdade Racial, para tratar da temática racial e definir instrumentos institucionais referente à temática. Assim, objetivava a criar um marco sobre a igualdade racial consolidando as ações que compõem o histórico de luta do movimento negro.

O Estatuto da Igualdade Racial, após longo processo de debate e discussão, foi aprovado em 2010, reuniu as ações e estabeleceu novos pactos em relação a questão racial. Dentre os diferentes pontos que foram realinhados a promoção das ações afirmativas nas universidades e no serviço público, a criação de Programa para as comunidades quilombolas que incide no desenvolvimento econômico e social desses remanescentes.

O recorte aqui delimitado apresenta apontamento que reafirmam o reconhecimento da necessidade de promoção da igualdade racial. Este conjunto de ações destacadas demonstram uma nova linha entre Estado e sociedade em debater a questão racial no País. A criação dessas estruturas que buscam garantir a criação de ações com recorte racial são sempre alvo de críticas, como foi enfatizado, sob a perspectiva da igualdade, mas o caminho até aqui percorrido demonstram que as políticas públicas estão em curso e ainda necessitam de um prazo para efetivar transformações na sociedade. Esses efeitos serão medidos pela própria sociedade que deve acompanhar e avaliar junto com os agentes públicos os resultados de ações de igualdade racial e emancipação social, a partir do acesso à educação, cultura, saúde e lazer e o trabalho.

## 5 CONCLUSÃO

A participação da sociedade foi imprescindível para constituir uma proposta de política de direitos humanos no Brasil. O processo de melhoria observado nesta análise, no decorrer dos 20 anos, é o produto da construção de uma linha política de aproximação da sociedade e da participação intensa para a proposição, avaliação e monitoramento das ações de governos.

Na leitura e análise do Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH) I, ao transpor as ações propostas percebeu-se um aceno à mudança no trato as discussões sobre a questão racial. A proposição em um programa de governo, dentro de um cenário de mudanças institucionais, com a reforma na Administração Pública e a Fiscal, levaram ao imaginário da sociedade civil que acompanhou o processo de reabertura política a um momento de perceber que de fato a apropriação das reivindicações históricas dos movimentos negros seriam incorporadas as ações do governo. Todavia, sob a perspectiva de uma política pública, o referido Programa não traduziu a expectativa depositada nele. A exposição das ações foram colocadas de forma ampla, sem demarcar a relação com as instituições que poderiam implementar as medidas propostas. Desta forma, esse documento não conseguiu alcançar de fato as projeções que os movimentos negros esperavam, como por exemplo, a ampliação do acesso ao ensino superior e combate ao racismo de forma mais enérgica. A sociedade foi convidada a debater sobre as lacunas presentes na iniciativa do governo; e fez críticas severas ao PNDH I, não pelo conteúdo (vide Anexos A e B), mas pelo o que representou a pactuação de um conjunto de medidas que em sua maioria foram deixadas de lado e ignoradas pelos gestores de governo. Com isto, foi proposta uma nova formatação que refletisse a ampliação do diálogo visando estender a capilaridade do debate em torno de uma segunda versão do programa, que de fato traduzisse o ciclo de reformas presentes, à época, no governo. Apesar do PNDH II ter o ímpeto de superar o seu antecessor, reformulado sob a perspectiva dos direitos econômicos, sociais e culturais, pelo fato de sido apresentado no final do governo Fernando Henrique Cardoso, não teve mais uma vez o papel que se esperava. O PNDH II apresentou vinculações interessantes, para o monitoramento das ações relacionando os direitos humanos ao Plano Plurianual (PPA) 2004-2007. Todavia, pelo quadro de transição de governo, esse documento ficou perdido e não teve influência para implementação de políticas públicas.

A sociedade civil recaiu com uma cobrança forte ao governo do então presidente Luiz Inácio Lula da Silva, sobre as questões relacionadas aos direitos humanos. O cenário político

estava mais favorável a participação social, que renovou os pactos e ampliou a participação da sociedade por meio de diferentes conferências. A 10ª Conferência de Direitos Humanos apontou sobre a necessidade de discussão sobre o novo programa de direitos humanos, mas os partícipes destacaram a fragilidade desses documentos, cobraram a proposição de um sistema nacional de direitos humanos que prendia ter uma incidência maior nas ações do governo.

A continuidade de programas da natureza dos PNDHs dependem de uma infinidade de fatores, entre os quais se destacam o compromisso do governo em transferir as propostas de ações para planos de ações. Esses que vinculam o aporte de recursos e os prazos para implementação das medidas. A outra linha é o acompanhamento da sociedade que deve cobrar a efetivação destes pactos e monitorar juntamente com os órgãos de controle. Isto exposto, traduz a linha de debate que conduziu a 11ª Conferência de Direitos Humanos que reformulou o PNDH, ampliando a incidência efetiva das ações propostas, vinculando as medidas as políticas em curso e apresentando novos caminhos para propostas que nasceram nos debates das conferência.

A igualdade racial foi mais uma vez tratada com o cuidado, ampliando o ciclo de debates aos setores que ainda não haviam pautado a questão do negro. Por exemplo, a memória e a verdade, que trouxe elementos que representaram os negros que também lutaram na reabertura política. Por outro lado, reforçou a continuidade de discussões sobre o direito à terra das comunidades remanescentes de quilombo, bem como a ampliação de medidas de ações afirmativas. Apesar do PNDH III reafirmar a universalidade de direitos, caminhando na diretriz da indivisibilidade e interdependência dos direitos humanos em todas as dimensões: direitos civis políticos, econômicos, culturais, sexuais, reprodutivos e ambientais; o documento destacou a necessidade de implementação de políticas de igualdade racial que não são concorrentes, mas imprescindíveis no processo de reafirmação e reparação de direitos.

Assim, se o PNDH I enfatizou os direitos civis e políticos, e o PNDH II esteve sob a perspectiva da emergência dos direitos econômicos e sociais, o PNDH III foi o processo de acúmulo dos dois programas anteriores, destacando, sobretudo, os apontamentos dos equívocos que evidenciaram uma avaliação negativa na implementação das propostas do PNDH I, bem como do PNDH III. Com isso, o último programa aborda alcança uma perspectiva de cidadania, considerando a variação dos direitos humanos para o alcance dos direitos civis, econômicos, sociais, culturais, ambientais, reprodutivos e ambientais.

Em relação às melhorias percebemos na exposição das ações que houve uma mudança na percepção do estado em dialogar com a sociedade e apresentando produto do debate. O PNDH I nasceu da urgência de atender a um conjunto de violações que se apresentavam a

uma emergência e também alinhar os procedimentos nacionais com os pactos internacionais. Trouxe no texto temas polêmicos como a questão da terra e as políticas relacionadas à igualdade racial. Passou também a exposição sobre o entendimento do governo sobre direitos humanos.

No primeiro caso, tem-se que a questão dos direitos humanos estava restrita ao combate à violência e necessitava ainda de passar uma corrente de reflexão para em seguida passar às práticas do estado. Tal entendimento gerou uma crítica por parte dos partícipes do processo que não identificaram as suas manifestações absorvidas nos debates nas ações da gestão pública. Assim, houve certo desconforto por parte da sociedade civil em verificar nessa proposta de interlocução eficiência para transformações.

Por outro lado, o combate ao racismo institucional veio por meio da explicitação desta forma de recusa de incorporações de ações que possibilitem transformar os espaços e abrir o caminho para novos ciclos de participação. Destacaram-se as políticas de ação afirmativa, pois, por meio de uma ação dentro dela, se identificou as manifestações, que até então agiam por meio de procedimentos para inviabilizar o acesso da população negra a universidade e afastá-los das escolas. Essas instituições foram concebidas para poucos, mas a partir das novas construções de políticas públicas o acesso têm se ampliado incluindo os segmentos minoritários.

Avaliar as políticas públicas com caráter amplo com que são descritas no PNDH III, é uma tarefa que demanda prazo considerável, para fazer com que essas medidas explicitem as formas de modificação no cenário político, social, econômico e cultural. Observa-se que há um conjunto de medidas que as instituições têm se apropriados, com vistas a atender o calor do debate sobre a ausência da população negra e do reconhecimento do racismo como barreira para os avanços em medidas de curto e longo prazo.

Estas medidas podem ser exemplificadas, com o acesso ao trabalho digno e ao ensino técnico e a universidade. Porém, não se pode esquecer que existe mecanismo para que as ações de impacto reforcem o chamamento da sociedade sobre os equívocos do passado e a incidência da ausência dessas medidas no presente.

As diferenças mais significativas que foram apontadas são reflexo da ampliação da participação social. Com isto, as medidas do governo passam a ter mais relevo nas diferentes localidades do País, e altera a perspectiva da sociedade sobre o caráter das políticas públicas na transformação social.

## REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz; FERREIRA, Valeriano M. F. *Reforma do Estado e o contexto federativo brasileiro*. São Paulo: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftunf, 1998.

\_\_\_\_\_.; COSTA, V. Reforma do Estado e o contexto federativo brasileiro. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 1998. (Série Pesquisa, 12)

ADORNO, Sérgio. História e desventura: o 3º Programa Nacional de Direitos Humanos. **Novos estud. – CEBRAP**, São Paulo, n. 86, mar. 2010. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-33002010000100001&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002010000100001&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 15 jun. 2014.

ALVES, Lindgren. **Direitos humanos como tema global**. São Paulo: Perspectiva. 1995.

ARATO, Andrew. Representação, soberania popular, e accountability. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, n. 55-56, 2002. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-64452002000100004&lng=en&lng=pt.%2010.1590/S0102-64452002000100004](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452002000100004&lng=en&lng=pt.%2010.1590/S0102-64452002000100004)>. Acesso em: 15 jun. 2014.

AVRITZER, Leonardo. Sociedade civil, instituições participativas e representação: da autorização à legitimidade da ação. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 50, n. 3, p. 443-464, 2007.

\_\_\_\_\_. Sociedade civil e participação no Brasil democrático. Em: \_\_\_\_\_ (Org.). **Experiências nacionais de participação social**. São Paulo: Cortez Editora, 2010.

\_\_\_\_\_.; SANTOS, Boaventura de Sousa. **Para ampliar o cânone democrático**. Disponível em: <[http://www.eurozine.com/articles/article\\_2003-11-03-santos-pt.html](http://www.eurozine.com/articles/article_2003-11-03-santos-pt.html)>. Acesso em: 15 jun. 2014.

\_\_\_\_\_.; GOMES, Lilian C. B. Política de reconhecimento, raça e democracia no Brasil. **Dados** [online], v. 56, n. 1, p. 39-68, 2013.

\_\_\_\_\_.; PEREIRA, Maria de Lourdes Dolabela. "Democracia, Participação e Instituições Híbridas". *Teoria & Sociedade*, número especial, p. 16-41. 2005.

BARCELLOS, Caco. **Rota 66: a história da política que mata**. 5. ed. Rio de Janeiro: Record, 2005.

BENEDITO, Deise. Os deserdados do destino: construção da identidade criminosa negra no Brasil. Em: **Revista Palmares: Cultura Afro-Brasileira**, a. I, n. 2, p. 52-63, Brasília, dez. 2005.

\_\_\_\_\_. Reconstrução da cidadania da população negra e direitos humanos. Em: PUPPIM, Ana Silvia et al. (Orgs.). 30 anos de luta por direitos humanos. CDHEP. p. 61-54, São Paulo, 2011.

BRASIL. Decreto 4.885 – 20 de novembro de 2003. Brasília: Presidência da República, 2003.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 7.716, de 05 de janeiro de 1989.** Brasília: Presidência da República. .

\_\_\_\_\_. **Lei n. 11.096 - 13 de janeiro de 2005.** Brasília: Presidência da República.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 10.639 – 09 de janeiro de 2003.** Brasília: Ministério da Educação, 20,03.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 10.678 - 23 de maio de 2003.** Brasília: Presidência da República. 2003.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 12.964 - 08 de abril de 2014.** Brasília: Presidência da República. 2014

\_\_\_\_\_. **Programa Nacional de Direitos Humanos I.** Brasília: Ministério da Justiça. Secretaria Nacional de Direitos Humanos. 1996. Disponível em: <<http://www.dhnet.org.br/dados/pp/pndh/textointegral.html>>. Acesso em: 10 out. 2013

\_\_\_\_\_. **Programa Nacional de Direitos Humanos II.** Brasília: Ministério da Justiça. Secretaria Nacional de Direitos Humanos. 2002.

\_\_\_\_\_. **Programa Nacional de Direitos Humanos III.** Brasília: Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República 2009.

BOBBIO, Norberto. **Liberalismo e Democracia.** São Paulo. Brasiliense, 1988.

BUCCI, Maria Paula Dallari et al. **Direitos humanos e políticas públicas.** São Paulo: Polis, 2001. (Cadernos Polis 2)

CARNEIRO, Sueli. A batalha de Durban. **Estudos Feministas**, CFH/CCE/UFSC, v. 10, n. 1, p. 209-214, 2002. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ref/v10n1/11639>>. Acesso em: 15 jun. 2014.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho.** 15. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2012.

CAMÂMARA DOS DEPUTADOS. Projeto de Lei (PL) n. 3.198/2000 - Proposta do Estatuto da Igualdade Racial. Brasília: Câmara dos Deputados, 2000.

CERQUEIRA, Daniel; MOURA, Rodrigo. **Custo da juventude perdida no Brasil.** Brasília: IPEA, 2013 [versão preliminar].

CICANELLO; Alexandre; PIVATTO; FRIGO, Darcy. **Programa Nacional de Direitos Humanos: efetivar direitos humanos e combater desigualdades.** Brasília: INESC, 2010.

DAGNINO, Evelina. “¿Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando?”. Em: MATO, Daniel (Coord.). **Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización.** Caracas: FACES – Universidad Central de Venezuela, 2004.

DORNELLES, João Ricardo W. Sobre os direitos humanos, a cidadania e as práticas democráticas no contexto dos movimentos contra-hegemônicos. Revista da Faculdade de Direito de Campos, a. VI, n. 6, jun. 2005. Disponível em:

<<http://fdc.br/Arquivos/Mestrado/Revistas/Revista06/Docente/05.pdf>>. Acesso em: 15 jun. 2014.

FARIA, Claudia Feres. Democracia deliberativa: Habermas, Cohen e Bohman. Lua Nova, São Paulo, n. 50, 2000.

\_\_\_\_\_.; SILVA, Viviane Petinelli; LINS, Isabella Lourenço. Conferências de Políticas Públicas: um sistema integrado de participação e deliberação?. **Rev. Bras. Ciênc. Polít.** [online], n. 7, p. 249-284, 2012.

\_\_\_\_\_.; RIBEIRO, Uriella Coelho. Entre o real e o legal: O que dizem as variáveis institucionais sobre os Conselhos Municipais de Políticas Públicas?. Em: AVRITZER, Leonardo (Org.). **A dinâmica da participação local no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010.

FLORES, Joaquin Herrera. **A (re)invenção dos direitos humanos**. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2009.

GOHN, Maria da Glória. Abordagens teóricas no estudo dos movimentos sociais na América Latina. **Caderno CRH**, Salvador, v. 21, n. 54, p. 439-455, set./dez. 2008.

GOMES, Nilma Lino. A questão racial no Brasil e na América Latina: algumas reflexões. Em: COSTA, Sérgio; SANGMEISTER, Harmut; STECKBAUER, Sonja (Orgs.). **O Brasil na América Latina: interações, percepções, interdependências**. São Paulo: Annablume, Adalf, Fundação Boll, 2007.

GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do cárcere**. Caderno 3, v. 4. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001. HUNT, Lynn. **A invenção dos direitos humanos: uma história**. São Paulo: Companhia das Letras, 2009.

JACCOUD, Luciana de Barros. O combate ao racismo e à desigualdade: o desafio das Políticas Públicas de promoção da igualdade racial. Em: THEODORO, Mario (Org.). **As Políticas Públicas e a desigualdade racial no Brasil: 120 anos após a abolição**. Brasília: IPEA, 2008.

JACCOUD, Luciana de Barros (Org.). **A construção de uma política de Promoção da Igualdade Racial: uma análise dos últimos 20 anos**. Brasília: IPEA, 2009.

\_\_\_\_\_.; BEGHIN, Nathalie. **Desigualdades raciais no Brasil: um balanço da intervenção governamental**. Brasília: IPEA, 2002.

MATOS, Marlise. **Cidadania porque, quando, para quê e para quem? Desafios contemporâneos ao Estado e à democracia inclusiva. Desafios contemporâneos ao Estado e à democracia inclusivas**. Curso Democracia Participativa, República e Movimentos Sociais. Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2009.

\_\_\_\_\_.; LINO, Nilma; DAYRELL, Juarez. **Cidadania e a luta por direitos humanos, sociais, econômicos, culturais e ambientais**. Belo Horizonte, UFMG, 2009. (Programa de Formação de Conselheiros Nacionais)

MARHALL, T.H. **Cidadania, Classe Social e Status**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MARCONDES, Mariana Mazzini et al. **Dossiê mulheres negras: retrato das condições de vida das mulheres negras no Brasil**. Brasília: IPEA, 2013.

MARTINS, Rios de Souza; KROLING, Aloísio. O papel das políticas públicas na efetividade dos direitos humanos fundamentais de 2ª dimensão. **Revista Depoimentos**, Vitória, n. 10, p. 143-170, 2006.

O'DONNELL, Guillermo. *Accountability* horizontal e novas poliarquias. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n. 44, p. 27-58, 1998.

PEREIRA, Amauri Mendes. **Trajetória e perspectivas do Movimento Negro brasileiro**. Assembleia Legislativa do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2005.

PERUZZOTTI, Enrique. A política de accountability social na América Latina. Trad. de Daniela Mateus de Vasconcelos. Em: VERA, Ernesto Isunza; RIVERA, Alberto Olvera (Coord.). **Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación, ciudadanía y control social**. México, CIESAS, 2006.

PINHEIRO, Sérgio Pinheiro; MESQUITA NETO, Paulo de. Programa Nacional de Direitos Humanos: avaliação do primeiro ano e perspectivas. *Estud. Av.*, São Paulo, v. 11, n. 30, maio/ago. 1997. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-40141997000200009&script=sci\\_arttext&tlng=es](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-40141997000200009&script=sci_arttext&tlng=es)>. Acesso em: 15 jun. 2014.

RAMOS, Elival da Silva. **A ação popular como instrumento de participação política**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1991.

RUA, Maria Graças. **Análise de Políticas Públicas: conceitos básicos**. Disponível em: <<http://projetos.dieese.org.br/projetos/SUPROF/AnalisepoliticaspUBLICAS.PDF>>. Acesso em: 10 out. 2013.

\_\_\_\_\_. *Administração pública gerencial e ambiente de inovação: o que há de novo na administração pública federal brasileira*. Em: PETRUCCI, V. L.; SCHWARZ, L. (Orgs.). **Administração pública gerencial: a reforma de 1995. Ensaio sobre a reforma administrativa brasileira no limiar do século XXI**. Brasília: Editora da Universidade de Brasília/ENAP, 1999.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Para uma concepção intercultural dos direitos humanos. Em: **A gramática do tempo**. São Paulo: Cortez, 2006.

SANTOS, Hélio. Discriminação racial no Brasil. Em: SABOIA, Gilberto Vergne et al. (Orgs.). **Anais de seminários preparatórios para a Conferência Mundial contra racismo, xenofobia e intolerância correlata. Ministério da Justiça, Secretaria de Estado de Direitos Humanos**. Brasília, 2001.

SANTOS, Ivair Augusto Alves. Ações Afirmativas: farol de expectativas. Em: SOUSA, José Geraldo Jr. et al. (Orgs.). **Educando para direitos humanos: pautas pedagógicas para cidadania na universidade**. Porto Alegre: Síntese, 2004.

\_\_\_\_\_. A democracia e a questão negra no Brasil. Em: SABOIA, Gilberto Vergne et al. (Orgs.). **Anais de seminários preparatórios para a Conferência Mundial contra racismo, xenofobia e intolerância correlata. Ministério da Justiça, Secretaria de Estado de Direitos Humanos.** Brasília, 2001.

\_\_\_\_\_. **Direitos humanos e as práticas de racismo.** Brasília: Fundação Cultural Palmares, 2012.

SANTOS, Joel Rufino. O negro como lugar. Em: RAMOS, Alberto Guerreiro. **Introdução à sociologia brasileira.** Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1995.

SILVÉRIO, Valter Roberto. Política raciais compensatórias: o dilema brasileiro do século XXI. Em: SABOIA, Gilberto Vergne et al. (Orgs.). **Anais de seminários preparatórios para a Conferência Mundial contra racismo, xenofobia e intolerância correlata. Ministério da Justiça, Secretaria de Estado de Direitos Humanos.** Brasília, 2001.

\_\_\_\_\_. Evolução e contexto atual das políticas públicas no Brasil: educação, desigualdade e reconhecimento. Em: HERINGER, Rosana; PAULA, Marilene de (Orgs.). Caminhos convergentes e sociedade na superação das desigualdades raciais no Brasil. Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Boll, p. 13-38, 2009.

WALLESKA, Cláudia. Ferida Fechada. Em: BARBOSA, Márcio; RIBEIRO, Esmeralda (Orgs.). Cadernos Negros, volume 33. São Paulo: Quilombhoje, p. 33, 2010.

WILLIAMS, Eric. **Capitalism and slavery.** Chapel Hill, 1944.

**APÊNDICE A – QUADRO DE PROPOSTAS DE AÇÕES DE PROMOÇÃO DA  
IGUALDADE SOCIAL: PNDH I E III**

No quadro a seguir, tem-se a diferença entre as propostas dos Programas Nacionais de Direitos Humanos (PNDHs) I e II. No que tange ao primeiro programa, as demandas apresentadas possuem um caráter mais geral e não estão relacionadas. No terceiro programa, observa-se um detalhamento e uma correlação entre outras pastas, o que permite verificar o caráter intersetorial das ações.

**Quadro 1 – Diferenças entre as propostas dos Programas Nacionais de Direitos Humanos I e III (continua)**

TEMA	Nº	PNDH I	Nº	PNDH III
Ação Afirmativa	128	Apoiar o grupo de trabalho interministerial criado por Decreto Presidencial de 20 de novembro de 1995 com o objetivo de sugerir ações e políticas de valorização da população negra.		<i>(Diretriz 9: Combate às desigualdades estruturais.)</i> Objetivo estratégico I: Igualdade e proteção dos direitos das populações negras, historicamente afetadas pela discriminação e outras formas de intolerância.
Censo	129	Inclusão do quesito "cor" em todos e quaisquer sistemas de informação e registro sobre a população e bancos de dados públicos.		.
Trabalho	130	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.		
Conselhos	131	Incentivar e apoiar a criação e instalação, a níveis estadual e municipal, de Conselhos da Comunidade Negra.		

**Quadro 1 – Diferenças entre as propostas dos Programas Nacionais de Direitos Humanos I e III (continua)**

TEMA	Nº	PNDH I	Nº	PNDH III
Comunicação e Mídia	132	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.		
Políticas Públicas	133	Apoiar a definição de ações de valorização para população negra e com políticas públicas.		
Ações Afirmativas II	134	Apoiar as ações da iniciativa privada que realizem discriminação positiva.	III.9.III.b	<b>Ação programática:</b> Incentivar políticas públicas e ações afirmativas para a participação igualitária, plural e multirracial das mulheres nos espaços de poder e decisão.
Educação	135	Estimular as <i>Secretarias de Segurança Pública dos Estados a realizarem</i> cursos de reciclagem e seminários sobre discriminação racial.		<b>Ação programática:</b> Promover ações articuladas entre as políticas de educação, cultura, saúde e geração de emprego e renda, visando a incidir diretamente na qualidade de vida da população negra e no combate à violência racial.
Legislação	136	Revogar normas discriminatórias ainda existentes na legislação infraconstitucional.		<b>Ação programática:</b> Apoiar, junto ao Poder Legislativo, a aprovação do Estatuto da Igualdade Racial.
Legislação	137	Aperfeiçoar as normas de combate à discriminação contra a população negra.		

**Quadro 1 – Diferenças entre as propostas dos Programas Nacionais de Direitos Humanos I e III (continua)**

TEMA	Nº	PNDH I	Nº	PNDH III
Indicadores	138	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.	III.9.III.c	<p><b>Ação programática:</b> Elaborar relatório periódico de acompanhamento das políticas para mulheres com recorte étnico-racial, que contenha, entre outras, as seguintes informações:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Dados de renda, jornada e ambiente de trabalho;</li> <li>• Ocorrências de assédio moral, sexual e psicológico;</li> <li>• Ocorrências de violências contra a mulher;</li> <li>• Assistência à saúde integral;</li> <li>• Dados reprodutivos;</li> <li>• Mortalidade materna;</li> <li>• Escolarização.</li> </ul>
Direito à Terra	138	Promover o mapeamento e tombamento dos sítios e documentos detentores de reminiscências históricas, bem como a proteção das manifestações culturais afro-brasileiras.	III.9.I.g	<p><b>Ação programática:</b> Fortalecer os mecanismos existentes de reconhecimento das comunidades quilombolas, a fim de que tenham seus direitos específicos assegurados.</p>
Legislação	139	Propor projeto de lei, visando a regulamentação dos art. 215, 216 e 242 da Constituição Federal (CF) de 1988.		
Ações Afirmativas	140	Desenvolver ações afirmativas para o acesso dos negros aos cursos profissionalizantes, à universidade e às áreas de tecnologia de ponta.		
Censo	141	Determinar ao Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) a adoção do critério de se considerar os mulatos, os pardos e os pretos como integrantes do contingente da população negra.		
Legislação	142	Adotar o princípio da criminalização da prática do racismo, no Código Penal (CP) e no Código de Processo Penal (CPP).		

**Quadro 1 – Diferenças entre as propostas dos Programas Nacionais de Direitos Humanos I e III (continua)**

TEMA	Nº	PNDH I	Nº	PNDH III
Educação	143	Estimular que os livros didáticos enfatizem a história e as lutas do povo negro na construção do nosso país, eliminando estereótipos e discriminações.	V.19.I.a	<p><b>(Objetivo Estratégico I: Inclusão da temática de Educação e Cultura em Direitos Humanos nas escolas de educação básica e em instituições formadoras.)</b></p> <p><b>Ação programática:</b> Estabelecer diretrizes curriculares para todos os níveis e modalidades de ensino da educação básica para a inclusão da temática de Educação e Cultura em Direitos Humanos, promovendo o reconhecimento e o respeito das diversidades de gênero, orientação sexual, identidade de gênero, geracional, étnico-racial, religiosa, com educação igualitária, não discriminatória e democrática.</p>
			V.19.I.h	<p><b>(Objetivo Estratégico I: Inclusão da temática de Educação e Cultura em Direitos Humanos nas escolas de educação básica e em instituições formadoras.)</b></p> <p><b>Recomendação:</b> Recomenda-se aos estados, Distrito Federal e municípios o estímulo aos fóruns de educação étnico-racial como espaço deliberativo de discussão para introdução de conteúdos da cultura afro-brasileira e dos povos indígenas e fiscalizador da aplicação das leis.</p>
Legislação	144	Divulgar as Convenções Internacionais, os dispositivos da Constituição Federal e a legislação infraconstitucional que tratam do racismo.		
Educação e Cultura	145	Apoiar a produção e publicação de documentos que contribuam para a divulgação da legislação antidiscriminatória.		
Movimentos sociais	146	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.		

**Quadro 1 – Diferenças entre as propostas dos Programas Nacionais de Direitos Humanos I e III (continua)**

TEMA	Nº	PNDH I	Nº	PNDH III
Cultura e História	147	Incentivar ações que contribuam para a preservação da memória e fomento à produção cultural da comunidade negra no Brasil.		
Ações Afirmativas	148	Formular políticas compensatórias que promovam social e economicamente a comunidade negra.		
Segurança Pública			<b>IV.13.IV.a</b>	<i>(Objetivo estratégico IV: Fortalecimento dos instrumentos de prevenção à violência.)</i>  <b>Ação programática:</b> Elaborar diretrizes para as políticas de prevenção à violência com o objetivo de assegurar o reconhecimento das diferenças geracionais, de gênero, étnico-racial e de orientação sexual.

Fonte: Do autor.

## ANEXO A – CARTA DA IV CONFERÊNCIA NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS

### CARTA DA IV CONFERÊNCIA NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS

A IV Conferência Nacional de Direitos Humanos, realizada na Câmara dos Deputados nos dias 13 e 14 de maio de 1999, com a participação de instituições públicas e organizações não-governamentais de todo o país, decidiu encaminhar as seguintes recomendações:

1 - Que as entidades de âmbito nacional participantes elaborem e apresentem à Organização das Nações Unidas relatório não governamental do Brasil sobre a implementação no país do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. A Comissão de Direitos Humanos da Câmara dos Deputados e o Movimento Nacional de Direitos Humanos ficam responsáveis pela realização de pesquisa e seminário destinados a fundamentar o relatório.

2 - Que o governo federal se empenhe pela aprovação de um protocolo facultativo no âmbito da Organização das Nações Unidas, relativo ao Pacto de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, que permita a realização de petições, por parte de grupos ou indivíduos, relativas às violações desses direitos.

3 - Que a Comissão de Direitos Humanos da Câmara dos Deputados, em conjunto com as demais entidades organizadoras desta conferência, estudem a viabilidade de peticionar, perante as cortes internacionais, pelo cumprimento dos princípios do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais pelo Brasil.

4 - Que o governo brasileiro, por meio da Secretaria de Estado de Direitos Humanos, tome a iniciativa de incorporar no Programa Nacional de Direitos Humanos a temática dos direitos econômicos, sociais e culturais, por meio de um processo interativo com a sociedade civil.

5 - Que o governo federal acolha as recomendações da Conferência de Roma de julho de 1998 a respeito do Tribunal Penal Internacional.

6 - Que seja preservada a rede de proteção social e interrompidos os cortes de recursos públicos para ações sociais, inclusive aqueles provenientes de instituições financeiras internacionais, que estariam sendo desviadas para o pagamento de parcelas da dívida pública.

7 - Que o Sr. Presidente da República assuma o compromisso de proibir o contingenciamento, na execução do Orçamento de 1999, dos recursos já escassos para a área social.

8 - Que os membros do Congresso Nacional apoiem proposição a ser apresentada pela Comissão de Direitos Humanos da Câmara dos Deputados proibindo o contingenciamento de recursos orçamentários destinados ao atendimento de grupos vulneráveis da população.

9 - Que o Poder Executivo e Poder Legislativo tomem medidas de política econômica capazes de promover a retomada do desenvolvimento e a criação de empregos.

Brasília, 14 de maio de 1999

## ANEXO B – CARTA DE BRASÍLIA

1. Somos a IX Conferência Nacional de Direitos Humanos, mulheres e homens, heterossexuais, gays, lésbicas, bissexuais e transgêneros; crianças e adolescentes; idosos, presos, presas e seus familiares; povos indígenas, negros e negras afro-descendentes, ciganos e ciganas, migrantes, refugiados, pessoas com deficiência e surdos, vítimas e parentes de vítimas da violência, pessoas com doenças crônicas ou degenerativas, pessoas com sofrimento psico-mental, usuários de substâncias psicoativas, soropositivos e profissionais do sexo. Não estão aqui muitos de nossos lutadores dos direitos humanos, que foram mortos na luta contra a ditadura, denunciando o crime organizado, a escravidão e as mais diversas violações da dignidade humana, muitos dos quais não temos até hoje sequer notícia do seus corpos. Vimos das cidades e dos campos, somos religiosos de crenças muito distintas, e alguns entre nós sem crença alguma, mas todos e todas somos iguais em nossa diversidade. Queremos viver, viver com dignidade, em paz, na cultura, no prazer da vida e com perspectiva de futuro.

2. Estamos a quase dez anos nos reunindo em conferências nacionais para construir caminhos em defesa dos direitos humanos. Neste ano realizamos conferências em todos os estados e no Distrito Federal, reunimos mais de dois milhares de entidades da sociedade civil, contamos com a participação dos governos estaduais, distrital e do governo federal, parlamentos, Ministério Público, Defensorias Públicas e Poder Judiciário. Discutimos propostas de criação do Sistema Nacional de Direitos Humanos, políticas públicas e estratégias comuns.

3. Nos encontramos ainda em situação de pré-barbárie no que se refere ao binômio direitos humanos – cidadania, legado trágico da ditadura militar, que não fabricou, mas institucionalizou a tortura, a impunidade, o sigilo, a estratégia do esquecimento. A questão dos desaparecidos políticos só será equacionada com o esclarecimento circunstanciado dos crimes da ditadura militar e a nomeação, responsabilização e punição dos torturadores e assassinos que os perpetraram. Tratam-se de crimes contra a humanidade, não sendo, portanto, passíveis de fiança, prescrição ou anistia. Muitos torturadores e assassinos continuam exercendo a mesma prática, nos mesmos porões onde têm atuado há mais de três décadas. Outros tantos, volta e meia, são contemplados com cargos públicos, comendas e promoções. O direito à verdade e à memória, como dimensão básica de cidadania, é o único ressarcimento legítimo, e este é devido a toda a sociedade. Para isso, todos os arquivos da repressão devem ser abertos e a legislação que obsta essa medida deve ser revogada.

4. Somos pessoas que têm direitos. Esse princípio é sagrado na democracia moderna. Não podemos permitir que uns tenham direitos e outros não. Lutamos para que a vida digna seja para todas e todos. Ninguém pode passar fome, não há mais explicação técnica, econômica, cultural, política e financeira para que haja fome, especialmente no Brasil, que pode alimentar-se e ainda produzir para o mundo. Temos terras agriculturáveis de qualidade inigualável, que podem ser mobilizadas sem provocar danos ambientais e à segurança alimentar. Mas temos trabalhadores e trabalhadoras sem terra, que precisam lutar anos a fio para que seu direito seja reconhecido. Não existe justificativa para atrasar e postergar a reforma agrária, adiar a titulação das terras remanescentes de quilombos e a demarcação de terras indígenas sem redução das mesmas, nem há justificativa para a manutenção do privilégio à agricultura patronal e o agronegócio.

5. A reforma agrária é um símbolo necessário e fundamental na luta contra o desemprego, que une a cidade e o campo. Alimentar nosso povo e gerar emprego e qualidade de vida a milhões de homens e mulheres é um desafio dos direitos humanos, um desafio da civilização brasileira que queremos construir.

6. Somos pessoas com deveres. Temos o dever maior de lutar pela igualdade, pelo Estado laico, pelo respeito e pela tolerância. Jamais negociaremos isto. Nunca mais podemos deixar que nos tomem a dignidade. Para isso, devemos lutar para que ninguém seja submetido a condições degradantes, não podemos permitir que pessoas sejam torturadas, sejam violentadas, sejam massacradas, sejam discriminadas, quer pela lógica cotidiana da violência, da repressão, da exclusão, da tortura usada método atual de obtenção de confissão, quer pelo preconceito à expressão religiosa, quer pela ação de políticas que privilegiam as elites econômicas e financeiras. Queremos a primazia das políticas sociais sobre as políticas econômicas e de segurança.

7. Ao defender nossos direitos estamos defendendo a humanidade contra a barbárie. Ao lutarmos contra a guerra e a prepotência daqueles que se imaginam donos do mundo, estamos garantindo a preservação da espécie, da humanidade. Não permitiremos que em nome de uma guerra insana, como a luta contra o terrorismo e contra as drogas, sejam criados pretextos para militarizar a América Latina, tutelando seu povo e se apropriando de suas riquezas naturais. Ao defendermos que as culturas tradicionais dos povos negros afrodescendentes e dos povos indígenas sejam respeitadas estamos preservando o espírito humano. Ao lutarmos para que nossas conquistas econômicas não se façam às custas da biodiversidade estamos garantindo também nosso futuro. Ao lutarmos contra a cultura racista ainda enrustida na sociedade. Ao dizer que é hipocrisia a igualdade racial formal, estamos ajudando o país a se tornar justo, humano e solidário. Ao lutarmos contra o sexismo, o preconceito, a intolerância religiosa e a homofobia e pela preservação do multiculturalismo da sociedade brasileira, estamos contribuindo para a ampliação da democracia e da justiça social.

8. Queremos um outro mundo, uma outra lógica econômica e social, um mundo que se pautar pela centralidade e primazia dos direitos humanos. Sabemos que isso é possível. Sabemos que é mentira a idéia de que o mundo só se constrói a partir das bolsas de valores, a partir da garantia dos interesses da banca internacional ou da racionalidade dos gabinetes diplomáticos guiados pela lógica do poder.

9. Submeter-se, reduzir-se, ajoelhar-se à lógica do capital financeiro é inviabilizar a realização plena dos direitos humanos. O saque, a pilhagem e a exploração colonial, que foi marcada inicialmente pelo tráfico transatlântico de pessoas que foram escravizadas em nossas terras, nos atinge até os dias de hoje, mantém quase metade de nossa população em condições miseráveis e faz com que a fome seja elemento do cotidiano de famílias que se esgarçam na indigência, na violência e na humilhação.

10. Vivemos um momento político ímpar, sem igual em nossa história, que nos faz mais autorizados a cobrar, pressionar e exigir muito deste governo, presidido por um trabalhador, cuja família migrou na expectativa de dias melhores, que lutou pelos direitos de homens e mulheres trabalhadoras, que lutou pela anistia, pelas Diretas-Já, contra a corrupção e o desmando, foi militante da luta anti-colonial. Este governo não pode retroceder, não pode deixar que se caminhe para trás ou fique como está.

11. Nossa preocupação nesse momento histórico volta-se para as crianças brasileiras. Milhões delas estão marginalizadas e enfrentam toda a sorte de carecimentos, violências e humilhações. Nossas crianças são negligenciadas e espancadas. Muitas delas, tanto quanto adolescentes, são vítimas de abuso e exploração sexual e comercial. Outras tantas são obrigadas a abandonar a escola para se somarem ao trabalho doméstico ou ingressar

ilegalmente no mercado de trabalho. As crianças e os adolescentes brasileiros são as primeiras e as mais graves vítimas da violação dos direitos humanos no Brasil e, até agora, entendemos que as ações governamentais na área são tímidas e insuficientes. São 14 anos de aprovação do Estatuto da Criança e do Adolescente e não temos políticas que estimulem o lazer, a cultura, a educação com equidade e que assegure a permanência na escola, não temos política e adoção, nos falta um marco regulatório para as instituições de abrigo, não temos uma política de qualificação dos professores da rede pública para o diagnóstico precoce em sala de aula dos casos de abuso sexual, negligência e maus tratos, nos ressentimos de mecanismos que obriguem os municípios a instalar e manter o funcionamento dos conselhos previstos no Estatuto da Criança e do Adolescente. Agravando ainda esse quadro de violência, o Brasil ainda não tem uma implementação das medidas sócio-educativas para adolescentes em conflito com a lei, por falta de vontade política e por falta de alocação de recursos nos orçamentos federal, estaduais, distrital e municipais.

12. Também nos preocupamos com o destino daqueles que estão privados de liberdade e que se encontram nas chamadas instituições totais: presídios, manicômios, asilos de idosos, abrigos de crianças, Febens e congêneres. Na área penal não há qualquer iniciativa do governo para a necessária reforma do Código Penal, pelo que seguimos mergulhados em uma dinâmica irracional de encarceramento massivo daqueles já previamente marginalizados, o que só tem servido para reforçar a criminogênese (criação do crime). A reforma da Lei de Execução Penal apresentada pelo governo e aprovada pelo Congresso Nacional no ano passado assinalou um dos mais graves retrocessos na luta pelos direitos humanos no país, ao trazer para a legislação nacional a experiência autoritária e repressiva do Regime Disciplinar Diferenciado (RDD), inventado pelo Governo de São Paulo. Não satisfeito com isso e cedendo mais uma vez à crescente demanda punitiva no Brasil, o governo planeja a construção de cinco grandes presídios federais que funcionarão sob o RDD. Os militantes da luta pelos direitos humanos no Brasil não aceitam esse caminho e lutam contra ele.

13. Neste momento histórico exigimos a primazia dos direitos humanos. A política econômica não pode se pautar por outra ótica. Queremos a distribuição de renda como meta prioritária do governo federal, garantindo-se a resolução das desigualdades sociais brasileiras. A ação governamental não pode se permitir contingenciar recursos ou negligenciar ações em favor dos miseráveis, dos idosos, dos famintos, dos doentes, dos que não têm a proteção do poder econômico ou corporativo. O governo precisa enfrentar o debate sobre a alteração do modelo econômico, até porque, com a manutenção da atual política econômica os direitos humanos permanecerão no plano retórico.

14. A participação popular deve ser garantida no processo de elaboração do orçamento público, em todos os níveis, com capacidade deliberativa, assim como, mediante a instituição de um sistema de ouvidorias autônomas e democráticas.

15. Exigimos que o governo seja competente, que não se perca na burocracia ou na inação de um Estado que se forjou contra o povo. As políticas públicas voltadas à reparação, à promoção e à garantia de direitos, não podem ser secundarizadas, precisam ter prevalência na destinação de recursos, de infra-estrutura, instalações, equipes e interlocução e participação permanente da sociedade civil.

16. A sociedade deve ser fortalecida no seu papel de pressão dos governos. O compromisso e a responsabilidade da garantia dos direitos é dever constitucional do Estado, direito dos cidadãos/ãs e co-responsabilidade de todos e todas. Daí a importância da participação popular pela exigência de seus direitos e pela conquista de novos.

17. Por isso sabemos que é essencial a criação do Sistema Nacional de Direitos Humanos, orientado pelos Princípios de Paris, com a criação de uma instituição de organismo nacional de monitoramento de políticas públicas, de proposição, estudos, reflexão, deliberação e recurso extra-judicial com capacidade de iniciativa de proposição judicial dirigido e composto majoritariamente pela sociedade civil. Entendemos que a criação do Sistema Nacional de Direitos Humanos é responsabilidade coletiva dos Poderes Executivo, Judiciário, Legislativo, do Ministério Público, das Defensorias e da sociedade civil.

18. O Conselho Nacional de Direitos Humanos, recentemente aprovado no Senado Federal, não satisfaz essa exigência. Pode ser visto como um passo além do atual Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana, mas é um passo acanhado que não garante avanço para uma nova política de direitos humanos. Vamos cumprir nosso dever de nele participar e de transformar essa participação em momento de luta por sua evolução e independência.

19. As políticas públicas de direitos humanos precisam ser monitoradas, avaliadas e verificadas com isenção e autonomia. A sociedade tem o direito de ser informada, de participar da elaboração das políticas e dos planos, realizar sua avaliação e responsabilizar os agentes políticos que não agirem de forma adequada na condução das ações governamentais.

20. Estamos vendo o II Plano Nacional de Direitos Humanos e seus programas específicos deixando de ser aplicados ou o sendo em níveis irrisórios, quer por causa de políticas econômicas negociadas em acordos internacionais, quer pela falta de atenção ou priorização por parte dos administradores públicos. É fundamental e urgente que se retomem os processos de participação da sociedade na elaboração e gestão dessas políticas, que se possam priorizar ações e definir os recursos orçamentários para que o Plano de Direitos Humanos seja integralmente cumprido.

21. Embora reconhecemos o avanço do lançamento do programa Brasil sem Homofobia, reivindicamos uma clara posição do governo federal com relação à união civil homossexual e exigimos do Congresso Nacional a aprovação de leis que superem uma discriminação odiosa que vem alicerçando a homofobia e sendo cúmplice da violência contra gays, lésbicas, bissexuais e transgêneros.

22. A todo momento, vemos tentativa de limitação da ação do Ministério Público, na contra mão da história. Queremos que o Ministério Público seja mais ativo, tenha garantida sua ação, inclusive com mais recursos financeiros e humanos para que possa realizar sua ação investigatória segundo os preceitos constitucionais, acompanhar processos, tomar iniciativa como guardião dos direitos dos cidadãos e das cidadãs. Queremos um Ministério Público ainda mais atuante, capaz de exercer o controle externo da atividade policial e, ao mesmo tempo, respeitar os direitos humanos, a dignidade e a imagem pública dos acusados.

23. O povo tem o direito de acesso à Justiça. Uma Justiça justa, célere e eficaz. Uma Justiça que aprenda a superar os preconceitos, a não criminalizar os movimentos sociais e os pobres, a não ver o pobre, as profissionais do sexo, os gays, os transgêneros, os bissexuais e as lésbicas, as comunidades em situação de rua, as pessoas com HIV/Aids, os deficientes e surdos e os usuários de substâncias psicoativas como ameaças, como aberrações ou com o estranhamento da ignorância e da intolerância. A Justiça precisa ser mais das pessoas e menos das coisas e das propriedades. Uma Justiça que deve ser dos gays, lésbicas, transgêneros, bissexuais, profissionais do sexo e usuários de substâncias psicoativas, como cidadãos e cidadãs dignos de respeito e direito a uma existência igualitária. Uma Justiça que entenda as mazelas a que são submetidos estes grupos, resultando em marginalização e exclusão social.

24. Embora a Constituição Federal tenha determinado que os estados criariam suas Defensorias Públicas, lamentavelmente, estados como São Paulo, Santa Catarina e Goiás ainda não as criaram. Nos estados em que há Defensoria Pública estas não estão completamente implementadas, não têm autonomia, têm quadros de defensores insuficiente, estando desprovidas a maioria das cidades brasileiras. O povo brasileiro quer e exige uma garantia essencial e necessária para o acesso integral à Justiça e efetivação dos direitos humanos, que é a existência de Defensorias Públicas plenamente autônomas, estruturadas, fortes, com orçamento e quadro de Defensores Públicos.

25. A brutalidade da ação policial, as execuções sumárias, a prática de tortura são situações que devem ser banidas com rigor e rapidez. As ações dos governos estaduais ainda são tímidas ou ineficientes para conter esse tipo de violência e esclarecer os crimes praticados. Os governos estaduais nada fazem para conter esse tipo de violência, nem para esclarecer os crimes praticados. O governo federal, entretanto, será co-responsável por esse tipo de violência se continuar liberando recursos do Fundo de Segurança Pública aos estados sem qualquer exigência de diminuição dos indicadores de violência policial. Será co-responsável também o Congresso Nacional enquanto não ratifique, com urgência, o protocolo Facultativo à Convenção Internacional contra a Tortura, já assinada pelo governo brasileiro em 13 de outubro de 2003, pois somente a ratificação tornará o país definitivamente obrigado perante a comunidade internacional. A brutalidade da ação policial, as execuções sumárias, a prática de tortura são situação que devem ser banidas com rigor e rapidez. Os governos estaduais devem implantar e fortalecer a política comunitária para coibir a violência e buscar o esclarecimento dos crimes pela polícia civil e militar. Tendo o governo federal como co-responsável na liberação e fiscalização dos fundos que deverão ter percentual garantido por lei para capacitação dos agentes. Que seja dado curso de formação em direitos humanos aos policiais civis e militares, padronizando-se as abordagens.

26. Recomenda-se ao Estado brasileiro e às Unidades Federativas a reformulação imediata dos estatutos e regulamentos dos órgãos de segurança pública, com vista à garantia dos direitos humanos dos seus agentes e da sociedade, incentivando, inclusive, a instituição de Comissões de Direitos Humanos, com efetiva participação da sociedade civil e das entidades representativas dos agentes desses órgãos, contra violação dos direitos humanos nos quartéis e nos demais órgãos de Segurança Pública.

27. Olhamos em volta e nos vemos com otimismo. Sabemos que nossa luta ainda é longa e árdua, mas estamos avançando. Os movimentos de direitos humanos estão se fortalecendo, as entidades crescem em número, em qualidade e em diversidade. A IX Conferência Nacional de Direitos Humanos é prova viva disso, milhares de entidades da sociedade civil estiveram mobilizadas e mostraram grande vontade de participar, atuar na mudança, construir alternativas.

28. A IX Conferência Nacional dos Direitos Humanos reconhece a situação de miséria e abandono em que vivem os refugiados protegidos pelo Brasil e os imigrantes, e recomenda ao Estado a criação de mecanismos que garantam a sua inserção na sociedade brasileira.

29. A IX Conferência lança uma palavra de alegria com essa mobilização e propõe que essa se traduza na constituição e fortalecimento de Fóruns Municipais de Entidades de Direitos Humanos, de Fóruns Estaduais e Distrital de Direitos Humanos e na articulação destes com o Fórum de Entidades Nacionais de Direitos Humanos.

30. A IX Conferência recomenda que essa mobilização organize a pressão social pela aprovação de leis estaduais e municipais de constituição de Conselhos Estaduais, Distrital e Municipais de Direitos Humanos com a participação majoritária da sociedade civil.

31. A IX Conferência recomenda ampla mobilização social, envolvendo sindicatos, comunidades de bairro, organizações não-governamentais, entidades religiosas, imprensa, escolas, universidades e todos os outros que possam contribuir para a paz, a vida e a justiça social, para que a sociedade discuta com profundidade o Estatuto do Desarmamento e possa ter uma posição em favor da paz e da vida no referendo popular do próximo ano e não se deixe influenciar pelo poder econômico, nem pela lógica bélica do comércio de armas.

32. A IX Conferência Nacional, inspirada nas lutas e sonhos de nosso povo, conclama a sociedade brasileira para a construção de uma cultura calcada no diálogo contínuo com a participação de todos os segmentos sociais em nome da paz, enraizada no profundo respeito à vida, à dignidade humana, à diversidade e à preservação do planeta, onde a paz seja não só o fim, como o caminho.

Brasília, 2 de julho de 2004

Plenário da IX Conferência Nacional de Direitos Humanos