



Câmara dos Deputados
Centro de Estudos e Debates Estratégicos – CEDES
Consultoria Legislativa – CONLE

**POLÍTICAS PÚBLICAS DE COMBATE AO RACISMO E ÀS
DESIGUALDADES DE GÊNERO NA CONSTRUÇÃO DE UM
BRASIL JUSTO E DESENVOLVIDO**

PROPOSTA DE PLANO DE TRABALHO

**POLÍTICAS PÚBLICAS DE COMBATE AO RACISMO E ÀS DESIGUALDADES
DE GÊNERO NA CONSTRUÇÃO DE UM BRASIL JUSTO E DESENVOLVIDO**

RELATORAS:

Deputada Benedita da Silva (PT-RJ)

Deputada Dandara (PT-MG)

INTRODUÇÃO

O objetivo desta introdução é inserir o trabalho a elaborar no Centro de Estudos e Debates Estratégicos da Câmara dos Deputados (CEDES) na história do debate parlamentar e da produção de leis destinadas a combater o racismo e a promover a igualdade racial no Brasil. Há um aprendizado envolvido nessa história, que diz respeito não apenas ao que foi efetivado como política pública, mas também ao que não se chegou a concretizar ou sequer a ser conceitualmente elaborado com a profundidade adequada.

Para os propósitos deste Plano de Trabalho, uma descoberta crucial desse aprendizado histórico é a da relevância das questões de gênero para a elaboração de políticas públicas consistentes de promoção da igualdade racial e de combate ao racismo. Não que a imbricação entre a temática racial e a temática de gênero em algum momento tenha estado totalmente fora do campo de visão de pesquisadores, legisladores e militantes sociais; mas, em décadas recentes, a



Câmara dos Deputados
Centro de Estudos e Debates Estratégicos – CEDES
Consultoria Legislativa – CONLE

**POLÍTICAS PÚBLICAS DE COMBATE AO RACISMO E ÀS
DESIGUALDADES DE GÊNERO NA CONSTRUÇÃO DE UM
BRASIL JUSTO E DESENVOLVIDO**

experiência com políticas públicas concretas praticamente inviabilizou que os dois temas fossem tratados como compartimentos estanques.

A necessidade de se ter em conta a diferenciação interna ao próprio segmento social subalternizado a que se destinam políticas públicas de promoção da igualdade vem se tornando uma percepção relativamente consensual. Assim, as políticas de promoção da igualdade racial e combate ao racismo devem adotar pontos de vista de gênero que permitam considerar adequadamente as particularidades dos subsetores abrangidos pelas políticas mais amplas. É preciso, contudo, observar o problema também da perspectiva inversa, talvez menos óbvia, mas bem exemplificada em debates propostos por feministas negras. Questões de gênero são frequentemente apreendidas com mais rigor e profundidade quando observadas a partir da perspectiva das mulheres negras do que quando observadas a partir da perspectiva das mulheres em geral. Consequentemente, adotar a primeira perspectiva é contribuir decisivamente para a compreensão e o desenvolvimento das políticas de igualdade de gênero em geral.

*

O campo temático em que se insere o combate ao racismo e a promoção da igualdade racial – a chamada “questão racial” – foi objeto de parte significativa da teoria social brasileira, pelo menos desde que o país existe como nação independente, o que, por si, já é um forte indicador da centralidade do tema para o processo de construção do Brasil. A Câmara dos Deputados nunca foi alheia a essa discussão, embora, por muito tempo, a produção legislativa na área tenha sido escassa e, frequentemente, preconceituosa e retrógrada. Os debates parlamentares referentes ao incentivo à imigração europeia na passagem do século XIX para o século XX ilustram suficientemente o lado negativo da intervenção do Legislativo nesse campo.



Câmara dos Deputados
Centro de Estudos e Debates Estratégicos – CEDES
Consultoria Legislativa – CONLE

**POLÍTICAS PÚBLICAS DE COMBATE AO RACISMO E ÀS
DESIGUALDADES DE GÊNERO NA CONSTRUÇÃO DE UM
BRASIL JUSTO E DESENVOLVIDO**

Felizmente, a longa e valiosa história da luta antirracista no Brasil também se expressou nos debates congressuais e na legislação. Uma iniciativa legislativa importante foi a de criminalização do racismo. Depois do tímido passo dado pela Lei nº 1.390/1951, que tornou contravenção “a prática de atos resultantes de preconceitos de raça ou de cor”, a Constituição de 1988 finalmente explicitou que “a prática do racismo constitui crime inafiançável e imprescritível, sujeito à pena de reclusão, nos termos da lei” (art. 5º, XLII). A seguir, a Lei nº 7.716/1989 tipificou crimes e estabeleceu penas.

Crescia, paralelamente, dentro e fora da Câmara dos Deputados, a percepção de que punir o racismo é insuficiente para a superação da desigualdade racial enraizada em nossa história. É preciso promover a igualdade. A legislação passou a refletir essa preocupação. A Lei nº 12.288/2010 (Estatuto da Igualdade Racial), a Lei nº 12.711/2012 (cotas nas universidades) e a Lei nº 12.990/2014 (cotas nos concursos públicos) são exemplos importantes de iniciativas nessa direção. A experiência mostra, contudo, que, embora ilustrativa, a separação entre combate ao racismo e promoção da igualdade racial serve apenas a propósitos de classificação. A desigualdade reforça o racismo e o racismo reforça a desigualdade. São duas faces da mesma moeda e assim devem ser – e serão – tratadas.

O combate ao racismo e a promoção da igualdade racial têm, em resumo, uma história no Congresso Nacional. O ponto a destacar neste Plano de Trabalho é que as leis efetivamente promulgadas – ou seja, o produto final do processo legislativo, aquele que efetivamente aparece para a população – não esgotam aquela história. A cada experiência legislativa, em algo se avançou e em algo se deixou de avançar. A recapitulação do que se deixou de avançar – e das razões por que se deixou de avançar – constitui um ponto de partida produtivo para o debate sobre futuras intervenções legislativas. Isso porque, nas últimas décadas, a discussão ao redor da promoção da igualdade racial na Câmara dos Deputados



Câmara dos Deputados
Centro de Estudos e Debates Estratégicos – CEDES
Consultoria Legislativa – CONLE

**POLÍTICAS PÚBLICAS DE COMBATE AO RACISMO E ÀS
DESIGUALDADES DE GÊNERO NA CONSTRUÇÃO DE UM
BRASIL JUSTO E DESENVOLVIDO**

foi rica e esclarecedora. Frequentemente, mais rica que o resultado, em termos de legislação.

Um exemplo significativo é o do processo de elaboração do Estatuto da Igualdade Racial. A ambição envolvida em um projeto de legislação abrangente produziu debates de envergadura no que toca ao financiamento das políticas de promoção da igualdade racial¹, à população quilombola, à religiosidade de matriz africana, à situação das mulheres negras, à participação eleitoral, à violência contra a juventude negra, à disparidade racial no mercado de trabalho e nos meios de comunicação e a vários outros temas de significado social e político. O Estatuto da Igualdade Racial dedica inúmeros dispositivos, ainda, à configuração dos órgãos do Estado voltados diretamente para a promoção da igualdade racial, outro tema que precisa ser cuidadosamente tratado.

O estudo aqui delineado tem a ganhar ouvindo, nas primeiras reuniões de audiência pública, pessoas que testemunharam de perto aquela experiência, como o ex-deputado Luiz Alberto, como Edson Lopes Cardoso, como Vanda Sá Barreto – que participou como consultora externa da primeira comissão especial a tratar do futuro Estatuto² e publicou livro recente sobre outra agente relevante do processo todo, a ex-ministra Luiza Bairros.

Muito recentemente, a Câmara dos Deputados abrigou a *Comissão de juristas destinada a avaliar e propor estratégias normativas com vistas ao aperfeiçoamento da legislação de combate ao racismo estrutural e institucional no País*, presidida pelo ministro Benedito Gonçalves, do Superior Tribunal de Justiça,

¹ Há aqui um caso interessante para a avaliação tanto do que saiu do projeto ao longo da tramitação (o Fundo Nacional de Promoção da Igualdade Racial) como do que ficou (e de sua eventual repercussão), a norma que diz que, na “implementação dos programas e das ações constantes dos planos plurianuais e dos orçamentos anuais da União, deverão ser observadas as políticas de ação afirmativa a que se refere o inciso VII do art. 4º desta Lei e outras políticas públicas que tenham como objetivo promover a igualdade de oportunidades e a inclusão social da população negra ...”.

² Comissão especial destinada a apreciar e proferir parecer ao Projeto de Lei nº 3.198, de 2000, que “institui o estatuto da igualdade racial, em defesa dos que sofrem preconceito ou discriminação em função de sua etnia, raça e/ou cor, e dá outras providências”.



Câmara dos Deputados
Centro de Estudos e Debates Estratégicos – CEDES
Consultoria Legislativa – CONLE

**POLÍTICAS PÚBLICAS DE COMBATE AO RACISMO E ÀS
DESIGUALDADES DE GÊNERO NA CONSTRUÇÃO DE UM
BRASIL JUSTO E DESENVOLVIDO**

e tendo por relator o ministro Silvío Luiz de Almeida, do atual Ministério dos Direitos Humanos e Cidadania. A comparação entre os documentos constantes do processo de elaboração do Estatuto da Igualdade Racial e o Relatório elaborado pela Comissão de Juristas, mais de dez anos depois da promulgação do primeiro, proporciona um enquadramento valioso tanto dos avanços práticos e teóricos realizados no período como do que se deixou de avançar e até de eventuais retrocessos. A estrutura do Relatório da Comissão de Juristas influenciou, ainda, na definição dos eixos temáticos sugeridos neste Plano de Trabalho.

Inúmeras pessoas ouvidas pela Comissão de Juristas estão certamente disponíveis para dar continuidade ao diálogo ali estabelecido. Além disso, os consultores legislativos da Câmara dos Deputados que a assessoraram contribuirão para o trabalho do CEDES em suas respectivas áreas de competência. Uma lição dessa experiência mais recente, assim como da experiência mais antiga, com a tramitação do Estatuto da Igualdade Racial, merece registro especial. A riqueza das análises só tem a ganhar quando, aos depoimentos de especialistas oriundos da universidade e de agências estatais variadas, se juntam os depoimentos dos militantes sociais e mesmo de pessoas que simplesmente vivenciaram mais de perto as realidades que se quer promover ou combater.

A dimensão de gênero não esteve ausente das discussões sobre a promoção da igualdade racial e combate ao racismo realizadas no Congresso Nacional. Ao longo da tramitação do Estatuto da Igualdade Racial, um capítulo especificamente dedicado às mulheres negras chegou a constar de uma versão do projeto. Ademais, entre as definições presentes no texto afinal aprovado, encontra-se a de desigualdade de gênero e raça (“assimetria existente no âmbito da sociedade que acentua a distância social entre mulheres negras e os demais segmentos sociais”).

Revelando o amadurecimento posterior da reflexão sobre a interconexão entre políticas de promoção da igualdade racial e da igualdade de



Câmara dos Deputados
Centro de Estudos e Debates Estratégicos – CEDES
Consultoria Legislativa – CONLE

**POLÍTICAS PÚBLICAS DE COMBATE AO RACISMO E ÀS
DESIGUALDADES DE GÊNERO NA CONSTRUÇÃO DE UM
BRASIL JUSTO E DESENVOLVIDO**

gênero, questões especificamente vinculadas à situação das mulheres negras foram ainda mais enfatizadas no Relatório da *Comissão de juristas destinada a avaliar e propor estratégias normativas com vistas ao aperfeiçoamento da legislação de combate ao racismo estrutural e institucional no País*. Essa experiência deve ser recuperada e ampliada.

Também as políticas de promoção da igualdade entre mulheres e homens no Brasil revelaram, eventualmente, conexão com a temática racial. O artigo 2º da Emenda Constitucional nº 111/2021, por exemplo, determina: “para efeitos de distribuição entre os partidos políticos dos recursos do fundo partidário e do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), os votos dados a candidatas mulheres e a candidatos negros para a Câmara dos Deputados nas eleições realizadas de 2022 a 2030 serão contados em dobro”. Percebe-se, no entanto, da própria leitura do dispositivo, que não se destaca a vinculação interna entre as duas temáticas, nem a especificidade da situação das mulheres negras no contexto da reflexão e da elaboração de políticas para mulheres. Não obstante, como afirmado no início deste Plano de Trabalho, atender a essa especificidade é relevante para a avaliação rigorosa e profunda da situação das mulheres em geral.

*

Feitas essas considerações introdutórias, passemos a um breve resumo dos pontos fundamentais do trabalho a realizar.

DESENVOLVIMENTO DO TRABALHO

1. Estudo: Políticas públicas de combate ao racismo e às desigualdades de gênero na construção de um Brasil justo e desenvolvido.



Câmara dos Deputados
Centro de Estudos e Debates Estratégicos – CEDES
Consultoria Legislativa – CONLE

**POLÍTICAS PÚBLICAS DE COMBATE AO RACISMO E ÀS
DESIGUALDADES DE GÊNERO NA CONSTRUÇÃO DE UM
BRASIL JUSTO E DESENVOLVIDO**

2. Objetivo central: Mapear as políticas de promoção da igualdade racial e de combate ao racismo em operação no Brasil, sua íntima imbricação com as políticas de combate às desigualdades de gênero, as circunstâncias em que elas foram concebidas e implementadas e as resistências que tiveram que superar para, a partir dessa base, estabelecer diretrizes e sugestões para sua ampliação e aprofundamento.

3. Objetivos subsidiários:

- a) Discernir o lugar e o papel do racismo e do antirracismo na história do Brasil;
- b) Iluminar a centralidade da superação do racismo e da consecução da igualdade racial para a democracia e a justiça social no Brasil;
- c) Identificar os maiores obstáculos à superação do racismo e à consecução da igualdade racial;
- d) Demonstrar o estreito vínculo entre as temáticas racial e de gênero;
- e) Acentuar a importância de que as políticas de promoção da igualdade de raça e de gênero sejam abordadas conjuntamente;
- f) Discutir as limitações e o potencial dos órgãos do Estado brasileiro voltados à promoção da igualdade, assim como formas de apoiá-los e fortalecê-los;
- g) Comparar as políticas brasileiras de combate ao racismo e de promoção da igualdade racial e de gênero com as de outros países.

4. Macro eixos temáticos:

- a) Racismo e desigualdade de gênero;
- b) Direitos civis, políticos e sociais;



Câmara dos Deputados
Centro de Estudos e Debates Estratégicos – CEDES
Consultoria Legislativa – CONLE

**POLÍTICAS PÚBLICAS DE COMBATE AO RACISMO E ÀS
DESIGUALDADES DE GÊNERO NA CONSTRUÇÃO DE UM
BRASIL JUSTO E DESENVOLVIDO**

- c) Promoção da igualdade e estrutura do Estado;
- d) Promoção da igualdade no setor privado;
- e) Sistema de Justiça e combate ao racismo e à desigualdade de gênero;
- f) Financiamento de políticas de promoção da igualdade.

5. Atividades:

- a) Reuniões periódicas;
- b) Audiências públicas;
- c) Debates com especialistas e militantes;
- d) Acompanhamento das proposições legislativas e das políticas públicas relacionadas ao tema;
- e) Convites para artigos;
- f) Publicação dos principais achados e conclusões.

6. Período de realização:

De agosto de 2023 a dezembro de 2024, com os seguintes desdobramentos, alguns dos quais parcialmente concomitantes:

- a) Definição da metodologia e da estrutura do trabalho (2023);
- b) Realização de audiências públicas (2023 e início de 2024);
- c) Chamada e avaliação de contribuições externas (2024);
- d) Elaboração e apresentação do texto final (segundo semestre de 2024).

7. Consultor responsável pela elaboração da proposta:

Márcio Nuno Rabat – Área XIX (Direitos humanos e minorias, ciência política, sociologia política e história)