

FERNANDA DA SILVA LIMA

**OS DIREITOS HUMANOS E FUNDAMENTAIS DE
CRIANÇAS E ADOLESCENTES NEGROS À LUZ DA
PROTEÇÃO INTEGRAL: LIMITES E PERSPECTIVAS
DAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A GARANTIA DE
IGUALDADE RACIAL NO BRASIL**

Tese apresentada ao Programa de Pós-graduação
Stricto Sensu em Direito, Centro de Ciências Jurídicas,
da Universidade Federal de Santa Catarina,
como requisito à obtenção do título de Doutor em
Direito.

Orientador: Prof^a Josiane R. Petry Veronese, Dr^a

**FLORIANÓPOLIS
2015**

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor, através do Programa de Geração Automática da Biblioteca Universitária da UFSC.

Lima, Fernanda da Silva

Os direitos humanos e fundamentais de crianças e adolescentes negros à luz da proteção integral : Limites e perspectivas das políticas públicas para a garantia de igualdade racial no Brasil / Fernanda da Silva Lima; orientadora, Josiane Rose Petry Veronese - Florianópolis, SC, 2015.

1 v.; 337p.

Tese (doutorado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências Jurídicas. Programa de Pós-Graduação em Direito.

Inclui referências

1. Direito. 2. Direitos humanos. 3. Direitos fundamentais. 4. Crianças e adolescentes. 5. Políticas públicas. 6. Igualdade racial. I. Veronese, Josiane Rose Petry. II. Universidade Federal de Santa Catarina. Programa de Pós-Graduação em Direito. III. Título.

FERNANDA DA SILVA LIMA

**OS DIREITOS HUMANOS E FUNDAMENTAIS DE
CRIANÇAS E ADOLESCENTES NEGROS À LUZ DA
PROTEÇÃO INTEGRAL: LIMITES E PERSPECTIVAS
DAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A GARANTIA DE
IGUALDADE RACIAL NO BRASIL**

Esta tese foi julgada adequada para obtenção do Título de Doutor em Direito e aprovada em sua forma final pelo Programa de Pós-graduação em Direito, da Universidade Federal de Santa Catarina.

Florianópolis, 25 de novembro de 2015.

Prof. Dr. Arno Dal Ri Jr.
Coordenador do Programa de
Pós-graduação em Direito da UFSC

Profª Drª Josiane Rose Petry Veronese
Orientadora
Universidade Federal de Santa Catarina

Banca Examinadora:

Profª Drª Olga Maria Boschi de Aguiar
Universidade Federal de Santa Catarina

Prof. Dr. André Viana Custódio
Universidade de Santa Cruz do Sul

Profª Drª Helen Crystine Corrêa Sanches
Ministério Público de Santa Catarina

Prof. Dr. Reginaldo de Souza Vieira
Universidade do Extremo Sul Catarinense

Prof. Dr. Marcelo Gomes da Silva
Ministério Público de Santa Catarina

Prof. Dr. Everton das Neves Gonçalves
Universidade Federal de Santa Catarina
(suplente)

À minha mãe.

*A todas as crianças e adolescentes negros.
Que a cor que os torna invisíveis hoje,
seja também, hoje e não amanhã,
símbolo da luta diária por igualdade racial,
e que possam constituir-se em
verdadeiros sujeitos de direitos.*

Discriminação

Da dor à superação.

Do descaso de muitos à idealização de um novo modelo.

Fazer do preconceito cotidiano em etapas de empoderamento.

Precisaria ser assim?

É justo um gasto de energia que muitas e muitas crianças negras são forçadas a despendarem para poderem simplesmente viver a sua infância?

Sou um ser feliz, quando criança e depois adolescente tive um amigo negro, meu amigo Jorge.

Tinha o sorriso mais lindo que eu já encontrei, sempre escancarado e com gargalhada solta. Mas que em nada atrapalhava a sua vontade de cantar e como cantava, ainda que desafinado...

A discriminação racial, como toda discriminação atinge a autoestima, é uma violência em uma das nossas instâncias sagradas: a da emoção.

Se insano foi o homem que construiu cercas e apartheids, perverso é aquele que fere a alma da criança negra, índia, mulçumana... que, simplesmente, difere do branco-ocidental-comum.

Toda discriminação é uma guerra, e para esta guerra, como para qualquer guerra, há que se ter uma objeção de consciência¹.

É imprescindível um não, um basta!

Neste circo de apartheid não quero ser um espectador,

o ser-criança jamais deveria ser objeto de descaso, risada, negações.

A criança é simplesmente criança, não importa a cor que tenha.

Nenhum fenótipo distinto do comum pode justificar a estupidez da discriminação e do preconceito.

(Josiane Rose Petry Veronse)

Primavera, 12.12.2015

¹ *O Terceiro Ausente – Ensaios e discursos sobre a paz e a guerra, do pensador italiano Norberto Bobbio.*

AGRADECIMENTOS

Uma tese de doutorado, ou qualquer outro trabalho acadêmico que tenha esta dimensão, por mais que o processo de escrita seja solitário, não se constrói sozinha. Por isso este espaço é importante para agradecer e homenagear todas as pessoas que de forma direta ou indireta passaram e estão na minha vida nestes últimos anos, em especial ao longo da construção deste trabalho.

Gostaria de agradecer de forma muito especial a minha orientadora prof^ª Dr^ª Josiane Rose Petry Veronese, cuja sensibilidade e compromisso com o direito da criança e do adolescente nos faz despertar para a compreensão de que é possível a construção de um mundo melhor e mais fraterno, e que a igualdade e a não discriminação possam prevalecer nas relações humanas. Obrigada por ser mais que uma orientadora, por estar sempre presente, por ter realizado tantas vezes a escuta atenta dos meus vários medos e anseios, que o decorrer desta trajetória descortinou. Obrigada por me orientar neste tema tão delicado que envolve a proteção aos direitos das crianças e dos adolescentes negros no País.

Agradeço à minha mãe Rosane Alves da Silva, que demonstra diariamente um amor incondicional por mim, que sempre esteve ao meu lado e sempre foi a maior incentivadora da minha trajetória acadêmica. Foi a minha primeira professora. Obrigada, mãe!

Aos meus familiares, especialmente a tia Rosinete Alves da Silva Fernandes, Beatriz da Silva Fernandes e Guilherme Fernandes da Costa.

Agradeço aos membros da banca de defesa prévia e da banca final, pelo olhar atento a este trabalho e pelas preciosas contribuições: prof. Dr. André Viana Custódio, Prof^ª Dr^ª Olga Maria Boschi Aguiar de Oliveira, Prof^ª Dr^ª Helen Crystine Corrêa Sanches, Prof. Dr. Reginaldo de Souza Vieira, prof. Dr. Marcelo Gomes Silva e prof. Dr. Everton das Neves Gonçalves.

Aos professores do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina, em especial a prof^ª Dr^ª Danielle

Annoni, profª Drª Olga Maria Boschi Aguiar de Oliveira, prof. Dr. Antonio Carlos Wolkmer e profª Drª Letícia Albuquerque.

Aos colegas do Curso de Mestrado e Doutorado do PPGD/UFSC, pelos momentos compartilhados e troca de saberes, em especial, Sabrina Iocken, Márcio Bernardes, Mônica Duarte, Priscilla Camargo, Rodrigo Vieira, Brenda, Ligia Vieira, Heloisa Medeiros, Macell Leitão, Renata Ramos e João Luiz Martins Esteves.

À amiga Daniela Richter com quem tive a oportunidade de dividir morada em Florianópolis durante o ano de 2013, tornando mais fácil enfrentar os dias longe de casa e suportar o cansaço das viagens semanais. Obrigada pelos vários momentos compartilhados e por me oportunizar experimentar o melhor mate!

Aos amigos de longa data e que se tornaram especiais não apenas porque também partilham dos mesmos ideais por uma infância mais feliz e livre de qualquer violação de direitos, mas também porque, de alguma forma, pude compartilhar vários momentos importantes da vida. Obrigada ao André Viana Custódio, Ismael Francisco de Souza, Luciana Rocha Leme e Karla Cardoso Borges.

De forma especial, agradeço ao querido André Viana Custódio, que além de amigo, foi meu orientador de iniciação científica e de monografia de graduação e me apresentou o direito da criança e do adolescente, sempre com um olhar atento a todas as minhas produções.

Aos amigos que, mesmo diante da minha ausência, souberam me receber com um abraço carinhoso sempre que precisei: Louvani de Fátima Sebastião da Silva, à minha sobrinha Hanna Hobold, Félix Hobold, Alice Biléssimo, Márcia Puydinger De Fazio, Jhon Jackson Moccellini, Liliane Satiro Borges, Amanda Godoy Ludwig, Vinicius, Tatiana Viana Custódio, Cristina Goulart, Renate Alves, Fábio Godoy, Luiz Alberto Santos, Beatriz Zago, Bruno Zago, Cassia Schnaider, Luiz Eduardo Conti, Alexsandra Pizzetti Benincá e Jaqueline Hahn.

Às amigas e companheiras principalmente durante as madrugadas de estudos e pelas trocas carinhosas de e-mail: Andreia Marreiro, Crisna

Muller, Danielle Espezim dos Santos, Mauren Pavão Przybylski, Amanda Madureira, Juliana Paganini, Rosane Leal da Silva e Bianca Monjeló.

A todos os integrantes do Núcleo de Estudos Jurídicos e Sociais da Criança e do Adolescente (NEJUSCA).

Aos professores do Curso de Direito da Unesc.

Aos funcionários da UNESC, em especial a Marina Silva Dutra, Patricia Gaspar dos Santos Bittencourt e Aline Martins da Costa pelo carinho e por todo apoio recebido.

Aos professores do Senac, *campus* de Criciúma.

À querida Fátima Beghetto, pela revisão da tese, pela dedicação e pelo carinho dispensado a mim e a este trabalho já na sua reta final.

Aos meus ex-alunos da Unibave do *campus* de Cocal do Sul, por me auxiliarem em momentos preciosos durante a realização deste trabalho, Larissa Mattei, Amanda Santa Helena, Amanda Teza e Guilherme Cittadin.

RESUMO

O direito da criança e do adolescente no Brasil consolida-se como um ramo jurídico autônomo do Direito, responsável pela incorporação da doutrina da proteção integral ao sistema normativo pátrio a partir da aprovação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. O estudo da proteção integral aos direitos de crianças e adolescentes compreende também realizá-lo sob o enfoque da igualdade racial e da luta antirracista no Brasil. A atual condição de miserabilidade econômica e de invisibilidade sofrida pelos negros no Brasil é reveladora do reflexo de uma violência real e simbólica, da discriminação racial, por vezes velada, pela qual sofrem diariamente milhares de pessoas negras no País, incluindo crianças e adolescentes. Por isto, esta pesquisa tem como objetivo geral verificar se os direitos humanos e fundamentais de crianças e adolescentes negros são promovidos à luz da doutrina da proteção integral e se estão elas assistidas pelas políticas públicas de garantia da igualdade racial no Brasil. O problema de pesquisa se relaciona com o seu objetivo geral, uma vez que a questão norteadora desta tese é verificar se o paradigma da proteção integral alcançou as crianças e os adolescentes negros, e se eles estão contemplados nas políticas públicas, inclusive aquelas que visam à garantia da igualdade racial e ao reconhecimento de suas identidades. A pesquisa tem como objetivos específicos: a) estudar a teoria crítica dos direitos humanos e dos direitos fundamentais com enfoque no direito de igualdade; b) compreender as relações raciais no Brasil, bem como o processo de luta antirracista no que envolve seus aspectos jurídicos e sociais; c) analisar a doutrina da proteção integral no sistema normativo brasileiro sob a perspectiva da igualdade racial para a garantia dos direitos de crianças e adolescentes negros no Brasil; d) pesquisar os Planos Decenais de Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes e perceber o processo de invisibilidade de crianças e adolescentes negros na construção de políticas públicas que garantam a igualdade racial; e) pontuar os principais desafios e perspectivas para a garantia de direitos de crianças e adolescentes negros no Brasil contemporâneo, no que se referem às políticas de igualdade racial como meio instrumental na luta antirracista e como contribuidoras para a simetria das relações raciais desde a infância. O método utilizado foi o indutivo, e procedimento monográfico, envolvendo a técnica de pesquisa bibliográfica e documental.

Palavras-chave: Adolescente. Criança. Igualdade racial. Políticas públicas. Proteção integral.

ABSTRACT

The right of children and adolescents in Brazil is consolidated as an autonomous legal branch of Law, responsible for the incorporation of the doctrine of full protection to parental normative system from the approval of the Constitution of the Federative Republic of Brazil 1988. The study of full protection of the rights of children and adolescents also comprises carrying it out from the standpoint of racial equality and anti-racist struggle in Brazil. The present condition of economic misery and of invisibility suffered by black people in Brazil reveals the reflection of a real and symbolic violence, of racial discrimination, sometimes veiled, because of which thousands of black people in the country suffer daily, including children and adolescents. Therefore, this study has the general objective to verify if human and fundamental rights of black children and adolescents are promoted in the light of the doctrine of full protection, and they are assisted by public policies to guarantee racial equality in Brazil. The research problem relates to its general objective, since the main question of this thesis is to verify if the paradigm of full protection reached black children and adolescents and if they are included in public policies, including those aimed at ensuring racial equality and recognition of their identities. The research has the following specific objectives: a) studying the critical theory of human rights and fundamental rights focusing on the right to equality; b) understanding race relations in Brazil, as well as the anti-racist struggle process involving their legal and social aspects; c) analyzing the doctrine of full protection in the Brazilian legal system from the perspective of racial equality for the guarantee of black children and adolescents' rights in Brazil; d) searching the Decennial Plans on Human Rights of Children and Adolescents and notice the process of invisibility of black children and adolescents in the construction of public policies that guarantee racial equality; e) punctuating the main challenges and prospects for guarantee of black children and adolescents' rights in contemporary Brazil, regarding racial equality policies being an instrument in the anti-racist struggle and as contributors to the symmetry of race relations since childhood. The method used was the inductive, with monographic procedure method, involving the bibliographical and documentary research technique.

Keywords: Adolescent. Child. Racial equality. Public policies. Full protection.

RESUMEN

El derecho de los niños y adolescentes en Brasil se consolida como una rama jurídica autónoma del Derecho, responsable por la incorporación de la doctrina de protección integral al sistema normativo pátrio, desde de la aprobación de la Constitución de la República Federativa de Brasil de 1988. El estudio de la protección total de los derechos de los niños y adolescentes también está centrado en la igualdad racial y en la lucha contra el racismo en Brasil. La condición actual de la miseria económica y invisibilidad que los negros sufren en Brasil revela el reflejo de la discriminación, de una violencia real y simbólica, a veces velada, en la que, sufren diariamente miles de personas negras en el país, incluso los niños y adolescentes. Por eso, este estudio tiene como objetivo general verificar si los derechos humanos y fundamentales de los niños y adolescentes negros son promovidos a la luz de la doctrina de la protección integral, y si ellos son asistidos por las políticas públicas para garantizar la igualdad racial en Brasil. El problema de investigación se relaciona con su objetivo general, dado que la cuestión principal de esta tesis, es verificar si el paradigma de la protección integral alcanzó los niños y los adolescentes negros y si ellos están siendo contemplados en las políticas públicas, incluso las destinadas a garantizar la igualdad racial y el reconocimiento de sus identidades. La investigación tiene los siguientes objetivos: a) el estudio de la teoría crítica de los derechos humanos y los derechos fundamentales, enfocado en el derecho a la igualdad; b) entender las relaciones raciales en Brasil, así como la lucha contra el racismo en el proceso que involucra sus aspectos jurídicos y sociales; c) analizar la doctrina de la protección integral en el sistema normativo brasileño desde la perspectiva de la igualdad racial para garantizar los derechos de los niños y adolescentes negros en el Brasil; d) investigar los planes decenales de Derechos Humanos de la Niñez y la Adolescencia y reconocer el proceso de invisibilidad de los niños y adolescentes negros en la construcción de políticas públicas que garanticen la igualdad racial; e) señalar los principales desafíos y perspectivas de la protección de los derechos de los niños y adolescentes negros en el Brasil contemporáneo, referente a las políticas de igualdad racial, como un instrumento en la lucha contra el racismo que contribuyen a la simetría de las relaciones raciales desde la infancia. El método utilizado fue el inductivo, junto con el método de procedimiento monográfico que implica técnicas de la investigación bibliográfica y documental.

Palabras clave: Adolescente. Niño. La igualdad racial. Políticas públicas. Protección integral.

SUMÁRIO

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS	23
INTRODUÇÃO	25
Capítulo 1 – A GARANTIA DO DIREITO DE IGUALDADE RACIAL NO BRASIL A PARTIR DA TEORIA DOS DIREITOS HUMANOS E FUNDAMENTAIS	32
1.1 A PROTEÇÃO E OS FUNDAMENTOS DOS DIREITOS HUMANOS NO PLANO INTERNACIONAL.....	34
1.1.1 Sistemas internacionais de proteção aos direitos humanos	44
1.2 OS DIREITOS FUNDAMENTAIS NA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988	52
1.2.1 O direito à igualdade como direito humano e fundamental: o debate constitucional sobre as políticas de ação afirmativa.....	63
1.3 O DIREITO DE IGUALDADE E DIVERSIDADE: TECENDO ALGUMAS CRÍTICAS AOS DIREITOS HUMANOS NA CONTEMPORANEIDADE	70
Capítulo 2 – A IGUALDADE RACIAL E A LUTA ANTIRRACISTA NO BRASIL	80
2.1 A IGUALDADE RACIAL NOS TRATADOS INTERNACIONAIS DE PROTEÇÃO AOS DIREITOS HUMANOS	84
2.1.1 A Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, de 1965, da ONU	84
2.1.2 As convenções sobre discriminação racial e intolerância previstas no sistema americano de direitos humanos.....	91
2.2 AS AÇÕES AFIRMATIVAS PARA OS GRUPOS RACIAIS NEGROS: PROMOVEDO A IGUALDADE RACIAL E A NÃO DISCRIMINAÇÃO	100
2.3 A LUTA ANTIRRACISTA E A BUSCA PELA IGUALDADE RACIAL NO BRASIL: ASPECTOS HISTÓRICOS, JURÍDICOS E SOCIAIS	110
2.3.1 As teorias raciais e o racismo científico do final do século XIX.....	112
2.3.2 O elogio à mestiçagem e o mito da democracia racial.....	117
2.3.3 Ações coletivas ou movimentos sociais negros no Brasil: uma trajetória na luta antirracista	124

Capítulo 3 – A DOCTRINA PROTEÇÃO INTEGRAL E A SUA BASE PRINCÍPIOLÓGICA: A GARANTIA DE DIREITOS PARA CRIANÇAS E ADOLESCENTES NEGROS	140
3.1 O CONTROLE SOCIAL DA POBREZA E DA NEGRITUDE NO BRASIL: UMA BREVE PASSAGEM PELO DIREITO MENORISTA DO SÉCULO XX	141
3.2 A DOCTRINA DA PROTEÇÃO INTEGRAL NO BRASIL	152
3.3 PRINCÍPIOS DO DIREITO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE.....	165
3.4 O MARCO SITUACIONAL DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES NEGROS NO BRASIL: UMA ANÁLISE A PARTIR DOS INDICADORES SOCIAIS	188
 Capítulo 4 – AS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA CRIANÇAS E ADOLESCENTES NO BRASIL: UMA ANÁLISE DOS PLANOS NACIONAIS DECENAIS SOB O ENFOQUE DAS AÇÕES DE GARANTIA DA IGUALDADE RACIAL.....	 205
4.1 AS POLÍTICAS PÚBLICAS E O SISTEMA DE GARANTIA DE DIREITOS	206
4.2 OS PLANOS NACIONAIS DE DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE	223
4.2.1 Os Planos de Direitos da Criança e do Adolescente: historicidade e conteúdo.....	227
4.2.1.1 O Plano Decenal dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes	228
4.2.1.2 O Plano Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil e Proteção do Adolescente trabalhador.....	231
4.2.1.3 O Plano Nacional de Convivência Familiar e Comunitária.....	234
4.3 OS PLANOS DECENAIS DE DIREITOS E O DESCOMPROMETIMENTO COM AS POLÍTICAS DE GARANTIA DA IGUALDADE RACIAL.....	237
4.3.1 Correspondência.....	237
4.3.2 Intersetorialidade.....	245
4.3.2 Fragmentação	248
4.3.4 Transversalidade.....	252

Capítulo 5 – A GARANTIA DE IGUALDADE RACIAL À INFÂNCIA NO BRASIL: LIMITES E POSSIBILIDADES	257
5.1 A LUTA ANTIRRACISTA CONTINUA NO SÉCULO XXI: OS AVANÇOS E OS DESAFIOS À GARANTIA DA IGUALDADE RACIAL	257
5.2 OS LIMITES PARA A CONSOLIDAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE IGUALDADE RACIAL PARA A GARANTIA DE DIREITOS DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES NEGROS ..	273
5.2.1 Os limites normativos e a Doutrina da Proteção Integral	276
5.2.2 Os limites na participação social: o movimento negro em ação	280
5.2.3 Os limites da teoria das relações raciais	281
5.2.4 Os limites na política: o diálogo necessário entre CONANDA e CNPIR	284
5.3 A PROTEÇÃO INTEGRAL E AS POSSIBILIDADES PARA A GARANTIA DE IGUALDADE RACIAL PARA CRIANÇAS E ADOLESCENTES NEGROS	285
CONCLUSÃO	299
REFERÊNCIAS	305

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACNUDH	Alto Comissariado das Nações Unidas para Direitos Humanos
ADCT	Atos das Disposições Constitucionais Transitórias
ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
ADPF	Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
BDTD	Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações
CDC	Convenção dos Direitos da Criança de 1989 da ONU
CIDH	Comissão Interamericana de Direitos Humanos
CIJ	Corte Internacional de Justiça
CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social
CNCD	Conselho Nacional de Combate à Discriminação Racial
CNPIR	Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial
CONAETI	Comissão Nacional de Erradicação do Trabalho Infantil
CONANDA	Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente
CONEN	Coordenação de Entidades Negras
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
ESG	Escola Superior de Guerra
FEBEM	Fundação Estadual do Bem-Estar do Menor
FIES	Financiamento ao Estudante de Ensino Superior
FIPIR	Fórum Intergovernamental de Promoção da Igualdade Racial
FLACSO	Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais
FNB	Frente Negra Brasileira
FUNABEM	Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor
GTI	Grupo de Trabalho Interministerial
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LGBT	Lésbicas, Gays, Bissexuais, Transexuais e simpatizantes
LOAS	Lei Orgânica de Assistência Social
MDS	Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MNMMR	Movimento Nacional dos Meninos e Meninas de Rua
MNU	Movimento Negro Unificado
MTE	Ministério do Trabalho e Emprego
OEA	Organização dos Estados Americanos
OIT	Organização Internacional do Trabalho

ONU	Organização das Nações Unidas
OP	Orçamento Participativo
PEC	Projeto de Emenda Constitucional
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio
PNBEM	Política Nacional do Bem-Estar do Menor
PNDH	Plano Nacional de Direitos Humanos
PNPIR	Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial
PROUNI	Programa Universidade Para Todos
RE	Recurso Especial
REUNI	Reestruturação e Expansão das Universidades Federais
RPU	Revisão Periódica Universal
SAM	Serviço de Assistência aos Menores
SECADI	Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão
SEDH	Secretaria Especial de Direitos Humanos
SEPPIR	Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial
SINAPIR	Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial
SISU	Sistema de Seleção Unificada
SPM	Secretaria de Políticas para Mulheres
STF	Supremo Tribunal Federal
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
TPI	Tribunal Penal Internacional
TEM	Teatro Experimental do Negro
UA	União Africana
UAB	Universidade Aberta do Brasil
UE	União Europeia
UERJ	Universidade Estadual do Rio de Janeiro
UFSC	Universidade Federal de Santa Catarina
UNB	Universidade de Brasília
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância
VIJ	Vara da Infância e Juventude

INTRODUÇÃO

O interesse da pesquisadora pelo tema que envolve o direito da criança e do adolescente sob a perspectiva da igualdade racial e da não discriminação iniciou durante a graduação em Direito junto à Universidade do Extremo Sul Catarinense (UNESC), oportunidade em que participou de projetos de extensão e de iniciação científica sob a orientação do prof. Dr. André Viana Custódio, cuja linha de pesquisa estava vinculada ao Núcleo de Estudos em Estado, Política e Direito (NUPED).

Após concluir a graduação, a pesquisadora ingressou no Curso de Mestrado em Direito, por esta universidade, no ano de 2008, e deu continuidade aos estudos, sob a orientação da prof^a Dr^a Josiane Rose Petry Veronese, também orientadora desta tese. A dissertação de mestrado teve como abordagem principal estudar o direito da criança e do adolescente sob a perspectiva da igualdade racial mediante a atuação do Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente e integrou uma das linhas de pesquisa do Núcleo de Estudos Jurídicos e Sociais da Criança e do Adolescente (NEJUSCA).

Portanto, esta pesquisa intitulada “Os direitos humanos e fundamentais de crianças e adolescentes negros à luz da proteção integral: limites e perspectivas das políticas públicas para a garantia de igualdade racial no Brasil” é fruto de mais de dez anos de estudos ligados à área do direito da criança e do adolescente e da temática que envolve a complexidade das relações raciais no País, a partir da luta pelo direito à igualdade e o respeito às diferenças. Considerada a abordagem interdisciplinar que o tema exige, todo o aporte teórico deste trabalho foi desenvolvido a partir de várias áreas, principalmente o Direito, a Sociologia e a História.

A proteção internacional ao ser humano, aos seus direitos básicos, ao direito de igualdade e à dignidade humana emerge como consequência do horror vivenciado pelo holocausto nazista no contexto da Segunda Guerra Mundial. A ordem internacional se organiza em torno da criação da Organização das Nações Unidas (ONU) que inaugura o período de internacionalização dos direitos humanos, no sistema global, a partir da aprovação da Declaração Universal dos Direitos Humanos em 1948 (ANNONI, 2008). Ao mesmo tempo são criados sistemas regionais de proteção aos direitos humanos, sendo o Brasil integrante do Sistema Interamericano de Direitos Humanos no âmbito da Organização dos Estados Americanos (OEA) e no âmbito da Convenção Interamericana de Direitos Humanos de 1969.

Logo, tanto o sistema global como os regionais criam mecanismos internacionais de proteção aos seres humanos no que se refere à garantia de um mínimo ético: vida, integridade física e dignidade humana, consubstanciados em um amplo conjunto de tratados internacionais.

Esta tese está alinhada teoricamente com uma concepção de direitos humanos de base crítica, que reconhece o direito à diferença e permite a garantia de direitos no multiculturalismo. Logo, esta concepção contemporânea de direitos humanos deve superar a visão legalista formal, própria do modelo liberal-burguês que reconstruiu os direitos humanos no pós-Segunda Guerra, assentado na negação da diversidade porque tinha como parâmetro orientador proteger o homem em sua forma genérica e abstrata.

No âmbito jurídico interno, percebe-se que, a partir da aprovação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, surgem novos sujeitos de direitos – crianças, adolescentes, mulheres, negros, índios, pessoas com deficiência, entre outros – fruto da demanda dos movimentos sociais que clamavam pelo reconhecimento de direitos, a estes novos sujeitos, pela redemocratização do País e pela maior participação social, principalmente no que se refere à participação do planejamento das políticas públicas, objeto de análise nesta pesquisa.

Embora o campo teórico sobre as políticas públicas tenha sido construído no Brasil antes mesmo da promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, pode-se afirmar que a garantia de participação social nas etapas e ciclos das políticas públicas se solidifica a partir do texto constitucional. Conforme salienta Souza (2006, p. 26), “A formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real”. As políticas públicas têm como pressuposto estabelecer a solução, por meio de programas ou serviços, que vise resolver um problema identificado na agenda política em determinada realidade social. São, portanto, as políticas públicas, instrumentos a serviço da população de modo geral que visam aperfeiçoar ou melhorar a sua qualidade de vida (SUBIRATS *et al.*, 2012, p. 35).

Nesse sentido, o novo constitucionalismo que se estabelece no Brasil pós-Constituição de 1988 está alinhado com a proteção internacional dos direitos humanos e com o reconhecimento do valor da dignidade humana, consubstanciado num rol de direitos fundamentais, e ainda comprometido com a efetivação desses direitos no campo do aprimoramento das políticas públicas.

Assim, busca-se estudar o direito à igualdade em conformidade com uma leitura crítica e emancipatória de direitos humanos e fundamentais, que não nega o arcabouço teórico e legal apresentado atualmente no cenário jurídico internacional e no Brasil, mas que se mostra insuficiente para responder às demandas por igualdades seja de raça, etnia, gênero, condição sexual e/ou outras formas.

Ao mesmo tempo em que se consolidam novos sujeitos de direitos, surge o direito da criança e do adolescente como um ramo jurídico autônomo do Direito, responsável pela incorporação da Doutrina da Proteção Integral ao sistema normativo brasileiro em consonância com a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 e com a Convenção Internacional dos Direitos da Criança de 1989 da ONU. O estudo da proteção integral aos direitos de crianças e adolescentes compreende também realizá-lo sob o enfoque da igualdade racial e da luta antirracista no Brasil.

A proteção integral aos direitos de crianças e adolescentes confere às crianças e aos adolescentes o seu reconhecimento enquanto sujeitos de direitos, sendo-lhes reconhecida a condição de pessoas em estágio peculiar de desenvolvimento. Por essa razão, gozam de absoluta prioridade na efetivação dos seus direitos fundamentais, assegurados de forma compartilhada pelo Estado, família e sociedade.

Desde a aprovação do Estatuto da Criança e do Adolescente, pela Lei 8.069, de 13 de julho de 1990, os desafios impostos à efetivação dos direitos fundamentais da infância e adolescência ainda são imensos. Talvez mais difícil ainda seja tentar conciliar a efetivação aos direitos de crianças e adolescentes pertencentes aos grupos raciais negros.

A Doutrina da Proteção Integral também contempla de forma igualitária as crianças e adolescentes negros, porém, no campo social, percebe-se o quanto as normas específicas voltadas ao direito da criança e do adolescente, assim como o próprio texto constitucional, são imensamente violadas. Por isso, este estudo é imprescindível para que seja possível construir ou materializar ações, no campo das políticas públicas, voltadas especificamente para crianças e adolescentes negros não incluídos e marginalizados socialmente. Que seja possível contemplar os direitos de crianças e adolescentes negros para que a proteção integral que se deseja assegurar para eles não seja de fachada ou artificial.

Levando em consideração tais premissas, este trabalho se justifica pela importância em trazer para o debate jurídico e social a seguinte questão: As crianças e os adolescentes negros foram, de fato, inseridos no processo de reconhecimento como sujeitos de direitos pós-

Constituição da República Federativa de 1988? Estas crianças e adolescentes reconhecidamente pertencentes aos grupos sociais marginalizados têm alcance nas políticas públicas fundamentais, tais como, saúde, moradia, lazer, alimentação, educação, trabalho e outros?

A escassez de estudos na área racial envolvendo os direitos de crianças e adolescentes é latente, não só na área do Direito, como em muitas outras. Esta pesquisa é relevante porque tira da invisibilidade um problema que assola a infância brasileira: a discriminação racial. São elas também vítimas e marginalizadas socialmente em razão da sua cor, do preconceito racial e do racismo que lhes tiram a condição de sujeitos.

Ao mesmo tempo permite que tema tão complexo e multifacetado que envolve o estudo das relações raciais no Brasil seja estudado no âmbito da Pós-Graduação *stricto sensu* da Universidade Federal de Santa Catarina, possibilitando a construção de novas linhas de pesquisa com recorte étnico-racial, como referência, em outros programas no Brasil.

Na área das políticas públicas, a temática racial é imprescindível e inadiável. Na área da infância e adolescência, o enfoque étnico-racial deve englobar a construção de toda e qualquer política pública com o intuito de fortalecer os princípios da igualdade e da não discriminação e promover um equilíbrio racial na sociedade brasileira, possibilitando às crianças e aos adolescentes negros alcançarem de fato o *status* de sujeitos de direitos.

Questões pertinentes merecem ser levantadas: As políticas públicas universalistas são eficientes para a garantia de direitos de crianças e adolescentes negros? E ainda, tratando-se de políticas públicas de igualdade racial já aplicáveis no País, estariam elas contemplando o universo de crianças e adolescentes negros? Crianças e adolescentes negros são sujeitos de direitos ou ainda permanece para eles o discurso das ausências, próprio do modelo menorista dos séculos anteriores?

A análise dos indicadores sociais no Brasil aponta que as pessoas negras representam cerca de metade da população, no entanto, recaem sobre elas os maiores índices de pobreza e não estão elas devidamente representadas nas políticas públicas universais. Na área da infância e adolescência vislumbra-se que aqueles pertencentes aos grupos raciais negros enfrentam desde pequenos as barreiras da cor, assim como a população adulta também possui dificuldades de acesso aos serviços públicos. Sofrem as crianças e adolescentes negros dos mesmos efeitos provocados pelo racismo, pelo preconceito racial e pela discriminação racial. Logo, crianças e adolescentes também reproduzem desde a infância o processo de exclusão e marginalização social.

A atual condição de miserabilidade econômica e de invisibilidade sofrida pelos negros no Brasil é reveladora do reflexo de uma violência real e simbólica, e a discriminação racial velada faz sofrerem diariamente milhares de pessoas negras no País, incluindo as crianças e adolescentes.

Por isto, esta pesquisa tem como problemática: O paradigma da proteção integral alcançou as crianças e os adolescentes negros? Eles estão contemplados nas políticas públicas, inclusive aquelas que visam à garantia da igualdade racial e o reconhecimento de suas identidades?

Acerca do problema de pesquisa, foi considerada uma hipótese básica que norteou a pesquisa, no sentido de alcançar respostas em relação à garantia da igualdade racial na infância a partir do investimento em políticas públicas específicas. Assim, no que se refere às políticas de garantia da igualdade racial para crianças e adolescentes negros, obteve-se como hipótese a percepção, considerado o contexto histórico, jurídico e social do Brasil, que não há uma preocupação dos gestores públicos, nos três níveis de governo, em dar uma atenção específica às necessidades (direitos) deste grupo social. O discurso oficial permeia o investimento em políticas públicas universais, não contempladoras das diversidades raciais. E isso porque o discurso oficial é o de que a sociedade brasileira é miscigenada e, portanto, nesta condição, estaria alheia aos mecanismos do preconceito, do racismo e da discriminação racial. O mito da democracia racial ainda é muito forte no País, sendo determinante para o não investimento em políticas de igualdade racial de forma transversal e intersetorial, capaz de perpassar por outros setores, como: moradia, saúde, trabalho, educação, assistência social, entre outros.

A pesquisa tem como objetivo geral verificar se os direitos humanos e fundamentais de crianças e adolescentes negros são promovidos à luz da Doutrina da Proteção Integral e se estão elas assistidas pelas políticas públicas de garantia da igualdade racial no Brasil. Para responder ao problema, confirmar ou refutar a hipótese de trabalho, e alcançar o objetivo geral, esta pesquisa foi dividida em cinco capítulos.

O primeiro capítulo, intitulado “A garantia do direito de igualdade racial no Brasil a partir da teoria dos direitos humanos e fundamentais”, estuda a teoria crítica dos direitos humanos e dos direitos fundamentais com enfoque no direito de igualdade e no direito à diferença. Analisa todo o arcabouço teórico e jurídico consagrado pelo direito internacional, amparado no sistema global e nos sistemas regionais de proteção aos direitos humanos, com destaque ao sistema interamericano. Estuda o modelo constitucionalista brasileiro no que se refere à proteção

aos direitos fundamentais, com destaque ao direito de igualdade, e ainda, a partir do pensamento de Flores (2002) e Santos (2003b), aborda a visão localista de direitos humanos, que, em contraste com a visão tradicional – liberal, universalista e ocidental –, compreende a necessidade de respeitar os direitos humanos a partir do respeito à igualdade e de valorização das diferenças, neste caso, as diferenças étnico-raciais.

O segundo capítulo, denominado “A igualdade racial e a luta antirracista no Brasil”, busca compreender as relações raciais na sociedade brasileira, bem como o processo de luta antirracista envolvido em seus aspectos históricos, jurídicos e sociais. Nesse capítulo, dá-se especial atenção às teorias raciais que surgiram ao final do século XIX e início do século XX, e que, embora já refutadas, ainda permeiam o imaginário social e servem como subterfúgio para a crença, a partir da teoria da mestiçagem, de que não existem conflitos raciais no Brasil e que se vive aqui uma verdadeira democracia racial. Por conta disso, este capítulo também narra a trajetória do movimento negro no País e as principais conquistas do início do século XX na luta antirracista.

O terceiro capítulo, intitulado “A Doutrina da Proteção Integral e a sua base principiológica: a garantia de direitos para crianças e adolescentes negros”, estuda a Doutrina da Proteção Integral no sistema normativo brasileiro sob a perspectiva da igualdade racial para a promoção dos direitos de crianças e adolescentes negros no País. Demonstra as assimetrias da cor entre crianças e adolescentes a partir de um conjunto de indicadores sociais.

O quarto capítulo, denominado de “As políticas públicas para crianças e adolescentes no Brasil: uma análise dos planos nacionais decenais sob o enfoque das ações de garantia da igualdade racial”, examina os Planos Decenais dos direitos das crianças e adolescentes, especificamente os seguintes planos: Plano Decenal dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes, o Plano Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil e Proteção ao Adolescente Trabalhador e o Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária. A escolha dos planos ocorreu de forma aleatória no universo de outros planos existentes e que foram previamente analisados, optando-se por estes três como forma de amostragem. O estudo dos Planos de Direitos compreendeu a apreciação da sua construção histórica, marco legal e exame dos objetivos, metas e ações.

A análise dos planos foi realizada a partir de quatro categorias – a correspondência, a fragmentação, a intersetorialidade e a transversalida-

de – utilizadas como ferramentas para perceber o processo de invisibilidade das crianças e adolescentes negros na construção de políticas públicas no Brasil e a ausência de um debate racial que potencialize a criação de políticas públicas específicas para a promoção da igualdade racial.

E o quinto capítulo, intitulado “A garantia de igualdade racial à infância no Brasil: limites e possibilidades”, apresenta-se desafiador e propositivo, pois visa pontuar os principais desafios e perspectivas para a garantia de direitos de crianças e adolescentes negros no Brasil contemporâneo, no que se refere às políticas de igualdade racial como instrumental na luta antirracista e como instrumental para a simetria das relações raciais desde a infância.

Nesta tese, foi utilizado o método indutivo, envolvendo a técnica de pesquisa da documentação indireta, uma vez que o trabalho se baseia também em pesquisa bibliográfica e documental, e como método de procedimento, o monográfico. A pesquisa documental foi realizada a partir do levantamento de dados em fontes primárias da legislação brasileira e internacional e da análise dos planos de direitos da criança e do adolescente. A pesquisa bibliográfica foi realizada por meio da pesquisa em livros e artigos de revistas junto à biblioteca da Universidade Federal de Santa Catarina e à biblioteca da Universidade do Extremo Sul Catarinense. A pesquisa bibliográfica também envolveu a consulta em periódicos disponíveis nas principais bases de dados do País, tais como os periódicos da UFSC, *Scielo*, Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD), Banco de Teses da Capes e Portal de Periódicos da Capes.

Capítulo 1

A GARANTIA DO DIREITO DE IGUALDADE RACIAL NO BRASIL A PARTIR DA TEORIA DOS DIREITOS HUMANOS E FUNDAMENTAIS

Este capítulo tem por objetivo apresentar o direito à igualdade étnico-racial a partir da teoria crítica dos direitos humanos e dos direitos fundamentais. É necessário avançar no estudo da igualdade para além da igualdade meramente formal e repensar o direito à igualdade também a partir do respeito à diversidade no reconhecimento e valorização das variadas identidades.

É importante que haja a superação do paradigma liberal-burguês de igualdade, de cunho iluminista negador das diferenças humanas, amparada numa falsa ideia de universalidade. Esta ideia universal de direitos humanos pode ser compreendida pela análise do conto “O traje de direitos humanos”, narrado por Rubio (2014, p. 88):

Ocorre que um homem necessitava que lhe fizessem um traje para um casamento e recorreu a um alfaiate. Perguntou ao alfaiate se poderia fazer a vestimenta mais bela e o homem lhe respondeu que em duas semanas a teria pronta. O homem partiu muito contente e surpreso com a segurança e contundência do alfaiate. Passadas duas semanas e regressou à alfaiataria para comprovar se sua roupa já estava pronta. Efetivamente estava. O alfaiate a mostrou e o homem ficou surpreso porque viu que a obra têxtil era muito grande e um pouco amorfa. Timidamente expressou sua contrariedade porque esperava algo melhor. O alfaiate respondeu que não se preocupasse e a provasse porque iria comprovar como a roupa lhe assentava bem. O homem enfiou uma mão, depois a outra e ao final se encaixou no traje como pôde. Saiu da loja vestido de roupa de nova. Saiu caminhando de forma estranha e atípica com a vestimenta recém-comprada. Dois homens o virão [sic] e um se dirigiu a seu companheiro e disse: “ui!!! Veja esse pobre homem tão deformado pelos problemas físicos que tem. Apenas pode andar bem”. O amigo

respondeu: “sim, mas que bom que o alfaiate lhe fez um traje, não é verdade?”

Neste ‘conto’ narrado por Rubio (2014, p. 88) tem-se a “impresão de que os direitos humanos são como uma espécie de traje ou vestimenta, com paletó e gravata que todos devem colocar, inclusive os que não necessitam usá-lo [...], ou simplesmente porque não se ‘encaixam’ neste modelo”.

Assim, é importante compreender o direito à igualdade em conformidade com uma leitura crítica e emancipatória de direitos humanos e fundamentais, que não nega o arcabouço teórico e legal apresentado atualmente no cenário jurídico internacional e no Brasil, mas que se mostra insuficiente para responder às demandas por igualdades seja de raça, etnia, gênero, condição sexual e/ou outras formas.

Para desenvolver esta análise, o primeiro capítulo foi dividido em três partes, de forma a didaticamente apresentar o tema que envolve o estudo dos direitos humanos no âmbito internacional e os direitos fundamentais, e em específico o direito de igualdade, aplicáveis no contexto brasileiro. Na primeira, são apresentados os direitos humanos consagrados no âmbito internacional, com sua historicidade, seus fundamentos e suas características. Na segunda parte são apresentados os direitos fundamentais à luz do sistema constitucional brasileiro, que, como se verá, têm se mostrado compatível, pelo menos no âmbito normativo, com os anseios do plano internacional no que se refere à proteção aos direitos que demandam por igualdade, incluindo a igualdade racial. Em seguida será demonstrado, de forma mais específica, que a dupla face do direito ou princípio da igualdade já não se encaixa na antiga dicotomia – igualdade formal *versus* igualdade material. E, por último, considerando o arcabouço teórico apresentado nos itens anteriores, destacar-se-á uma análise crítica dos direitos humanos e dos direitos fundamentais bem como a forma como são racionalizados na contemporaneidade. Para isso, é interessante buscar no pensamento de Flores (2002) e de Santos (2003b) o necessário resgate de uma visão localista de direitos humanos, no qual, em contraste com a visão tradicional – liberal, universalista e ocidental –, deve predominar, em essência, o reconhecimento dos direitos humanos e o respeito aos direitos dos ‘outros’ a partir da ideia de cultura e de valor da diferença.

1.1 A PROTEÇÃO E OS FUNDAMENTOS DOS DIREITOS HUMANOS NO PLANO INTERNACIONAL

Como premissa introdutória para o estudo dos direitos humanos e dos direitos fundamentais, infere-se a necessidade de perceber que ambos se referem à proteção e à garantia de direitos inerentes à condição de ser humano, muito embora seja imprescindível iniciar esta análise citando o período histórico em que foram criadas tantas outras categorias de proteção desses mesmos direitos, a esses mesmos sujeitos.

Conforme demonstra Annoni (2008, p. 30), o tema dos direitos humanos assumiu, ao longo dos anos, conceituação e fundamentação diferenciada, tendo, portanto, os direitos humanos e os direitos fundamentais adotado as suas características histórica e progressiva no que se refere à sua proteção, promoção e efetivação. Nesta evolução histórica, surgiram as mais variadas terminologias de proteção ao indivíduo, como a de “direitos naturais” nos séculos XVII e XVIII, sob a égide do Iluminismo e da teoria jurídica do jusnaturalismo; também foram chamados de direitos humanos e fundamentais a partir das revoluções americana e francesa, no final do século XVIII; e ainda de ‘direitos públicos subjetivos’, pela doutrina alemã e francesa no século XIX.

É possível também encontrar na doutrina outras expressões como: ‘direitos do homem’, ‘liberdades públicas’, ‘direitos individuais’, ‘liberdades fundamentais’, ‘direitos humanos fundamentais’, e tantas outras.

Se os direitos humanos e fundamentais são direitos próprios do ser humano, resta agora compreender qual o conteúdo jurídico determinado por ambas as categorias. Fato é que não há consenso, tanto às questões de ordem terminológica quanto ao conteúdo semântico de cada termo utilizado, o que apenas reforça, como alerta Sarlet (2014, p. 262), a urgência e a necessidade de se adotar uma terminologia adequada.

Nesta pesquisa será adotada a terminologia ‘direitos humanos’ para referir às normas de proteção internacional ao ser humano, estando, portanto, na ordem supranacional e organizada no âmbito dos sistemas internacionais de proteção, enunciada mediante os tratados e as convenções internacionais de direitos humanos. Já a terminologia de direitos fundamentais relaciona-se aos direitos protegidos na esfera dos Estados nacionais e inscritos ou positivados em suas cartas constitucionais.

Este também é o entendimento de Sarlet (2014, p. 263), quando afirma:

[...] o termo ‘direitos fundamentais’ se aplica àqueles direitos (em geral atribuídos à pessoa humana) reconhecidos e positivados na esfera do direito constitucional positivo de determinado Estado, ao passo que a expressão ‘direitos humanos’ guarda relação com os documentos de direito internacional, por referir-se àquelas posições jurídicas que se reconhecem ao ser humano como tal, independentemente de sua vinculação com determinada ordem constitucional, e que, portanto, aspiram à validade universal, para todos os povos e em todos os lugares, de tal sorte que revelam um caráter supranacional (internacional) e universal.

Annoni (2008, p. 36) indica que a expressão direitos humanos possui maior amplitude por se referir à proteção dos direitos do ser humano, independentemente de terem sido positivados ou não, e que esta proteção tem guarida no direito internacional, pois visa estabelecer direitos, reconhecendo o ser humano como verdadeiro sujeito do direito internacional, não importando se suas regras foram ou não positivados dentro da esfera do seu próprio Estado.

Está aí a noção de que a proteção dos direitos humanos não fica restrita ao domínio estatal, portanto não se reduz à competência nacional exclusiva à sua proteção. E para isto é necessário compreender duas premissas importantes geradoras de impacto no cenário jurídico-político dos Estados no âmbito internacional: a) a primeira refere-se à revisão do conceito de soberania estatal² e, b) a segunda à concepção da ideia de

² “A revisão da noção tradicional de soberania absoluta do Estado, que passa a sofrer um processo de relativização, na medida em que são admitidas intervenções no plano nacional em prol da proteção dos direitos humanos; isto é, permitem-se formas de monitoramento e responsabilização internacional, quando os direitos humanos forem violados.” (PIOVESAN, 2000, p. 95). Ferrajoli (2002, p. 41), no mesmo sentido, demonstra: “A soberania, que já se havia esvaziado até o ponto de dissolver-se na sua dimensão interna com o desenvolvimento do estado constitucional de direito, se evanece também em sua dimensão externa na presença de um sistema de normas internacionais caracterizáveis como *ius cogens*, ou seja, como direito imediatamente vinculador para os Estados-membros. No novo ordenamento, são de fato sujeitos de direito internacional não somente os Estados, mas também os indivíduos e os povos: os primeiros como titulares, nos confrontos de seus próprios Estados, dos direitos humanos a eles conferidos pela Declaração de 1948 e pelos Pactos de 1966; os segundos

que o indivíduo pode ter seus direitos protegidos em âmbito internacional, pois lhe é dada a condição de sujeito de direito internacional (PIOVESAN, 2000, p. 95).

Na ordem interna, Canotilho (1998, p. 359) define os direitos fundamentais como “os direitos do homem, jurídico-institucionalmente garantidos e limitados espacio-temporalmente [sic]. Os direitos do homem arrancaríamos da própria natureza humana e daí o seu caráter inviolável, intemporal e universal”. São os direitos fundamentais, na concepção do autor, aqueles inerentes à pessoa humana e vigentes em uma ordem jurídica concreta.

Silva (2006, p. 178), ao referir-se aos direitos fundamentais, aduz que “no qualificativo *fundamentais* acha-se a indicação de que se tratam de situações jurídicas sem as quais a pessoa humana não se realiza, não convive e, às vezes, nem mesmo sobrevive”. Dimoulis e Martins (2012, 40) também seguem o mesmo entendimento ao afirmarem que os direitos fundamentais se referem aos direitos público-subjetivos, de pessoas físicas ou jurídicas³, contidos na Constituição Federal de determinado Estado, cuja atribuição é proteger as liberdades individuais e ainda limitar o exercício do poder estatal em face desses direitos.

Portanto, é necessário dar a devida atenção a estas duas categorias – direitos humanos e direitos fundamentais – uma vez que elas não são totalmente excludentes ou incompatíveis, mas estão em situações distin-

enquanto titulares do direito de autodeterminação, reconhecidos pelo artigo 1 dos mesmos Pactos”.

³ Embora a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 seja taxativa ao afirmar que a titularidade dos direitos fundamentais se aplica aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no Brasil (art. 5º *caput*), é preciso compreender que uma análise moral da Constituição e em consonância com os fundamentos dos direitos humanos, a titularidade se estende aos estrangeiros não residentes (na condição de turistas, apátridas, imigrantes, etc.) e também às pessoas jurídicas naquilo que couber. Como enfatiza Sarlet (2014, p. 318): “De acordo com o princípio da universalidade, todas as pessoas, pelo fato de serem pessoas, são titulares de direitos e deveres fundamentais, o que, por sua vez, não significa que não possa haver diferenças a serem consideradas, inclusive, em alguns casos, por força do próprio princípio da igualdade, além de exceções expressamente estabelecidas pela Constituição, como dá conta a distinção entre brasileiro nato e naturalizado, alguma distinções relativas aos estrangeiros, entre outras.” No que se refere à titularidade de direitos fundamentais das pessoas jurídicas, Dimoulis e Martins (2009, p. 84) destacam que “de acordo com uma regra geral, as pessoas jurídicas são equiparadas às físicas, desde que o exercício de um direito seja compatível com as peculiaridades estruturais da pessoa jurídica, e, principalmente, com a sua inexistência biológica.”

tas de positivação, o que, como será demonstrado, implica consequências práticas consideráveis.

Reconhecer a diferença entre direitos humanos e direitos fundamentais no seu aspecto terminológico não condiciona uma desconexão entre si, pelo contrário, o que existe é uma inspiração das regras editadas no cenário jurídico internacional que se refletem no rol de direitos fundamentais positivados no âmbito dos Estados democráticos e incorporados nas cartas constitucionais, ao que Piovesan (2013, p. 17) assinala como o surgimento de um ramo específico do Direito nominado de direito constitucional internacional.

Para a autora, a proteção aos direitos humanos e fundamentais deve contribuir para o fortalecimento do diálogo entre a ordem jurídica internacional e a ordem jurídica interna, na perspectiva de pensar os direitos humanos na sua concepção emancipatória, cuja principal finalidade é garantir proteção à dignidade humana.

Realizado o devido alinhamento terminológico entre direitos humanos e direitos fundamentais, resta compreender: Afinal, em que se constitui o conteúdo da proteção aos direitos humanos? Para apontar os caminhos da resposta, optou-se, metodologicamente, por situar a proteção aos direitos humanos considerando como ponto de partida histórico os delineamentos jurídicos e sociais que se materializaram no período imediatamente após o fim da Segunda Guerra Mundial, palco de uma das maiores atrocidades e violações de direitos humanos, então, já vistos.

Abordar qualquer tema em matéria de direitos humanos, portanto, não é possível sem conhecer os fatos históricos que fizeram emergir a necessidade de, através do direito e outros instrumentos, proteger-se os homens dos homens. Assim foi que se vivenciou, principalmente no período da Segunda Guerra Mundial (1939-1945), durante os regimes totalitários (nazismo e stalinismo), a coisificação dos seres humanos, passados à condição de “seres supérfluos”, sem valor, descartáveis, “sem lugar no mundo”⁴. O período nazista foi marcado pela lógica da

⁴ De acordo com Lafer (1988, p. 118), “O valor da pessoa humana enquanto conquista histórico-axiológica encontra a sua expressão jurídica nos direitos fundamentais do homem. É por essa razão que a análise da ruptura – o hiato entre o passado e o futuro, produzido pelo esfacelamento dos padrões da tradição ocidental – passa por uma análise da crise dos direitos humanos, que permitiu o ‘estado totalitário de natureza’. Este ‘estado de natureza’ não é um fenômeno externo, mas interno à nossa civilização, geradora de selvageria, que tornou homens sem lugar no mundo.”

destruição e da descartabilidade da pessoa humana, que resultou, segundo Piovesan (2000), no extermínio de cerca de 11 milhões de pessoas.

É possível afirmar que o movimento de internacionalização dos direitos humanos e a consequente autonomia do direito internacional dos direitos humanos é recente, e embora a concepção dos direitos humanos estivesse antes intrinsecamente interligada com a noção de “igualdade” e “liberdade” inerentes a qualquer pessoa humana, foi somente no período pós-Segunda Guerra Mundial que o direito internacional dos direitos humanos teve realizado seu processo de universalização, principalmente como alternativa para repudiar o holocausto e combater atrocidades como aquelas cometidas pelo regime nazista (PIOVESAN, 1997).

Assim, é importante situar que no âmbito internacional, mais especificamente no que orienta o direito internacional público, existem três vertentes ou sistemas que visam à proteção do ser humano e que se constituem na garantia de proteção de um mínimo ético não passível de relativização. Este mínimo ético compreende a proteção ao direito à vida, integridade física e dignidade humana e devem influenciar os sistemas jurídicos dos Estados no que alude à sua proteção.

As três vertentes são: a) *Direito Internacional Humanitário* – que também pode ser definido como um conjunto de regras no plano internacional aplicáveis aos Estados durante os conflitos armados, com duplo objetivo, sendo o primeiro o de restringir os direitos dos combatentes mediante a limitação dos métodos e meios de guerra, e o segundo, o de proteger os direitos dos não combatentes, civis e militares fora de combate; b) o *Direito Internacional dos Direitos Humanos* – cuja finalidade é defender os indivíduos contra as arbitrariedades do próprio Estado, a partir da ideia de que o indivíduo tem direitos protegidos na esfera internacional, subdividindo-se em sistema global (ONU) e sistemas regionais de proteção (por ex. OEA, UE, UA) (PIOVESAN, 2000); e c) *Direito Internacional de Proteção aos Refugiados* – criado a partir da Convenção de 1951 para reassentar refugiados europeus que ainda estavam sem lar como consequência da Segunda Guerra Mundial.

O objetivo desta tese não é discorrer sobre as três vertentes de proteção do ser humano em âmbito internacional, mas tão somente informar, ainda que a doutrina internacionalista tenha avançado, que há dificuldades no plano prático de aproximação destes três ramos do direito internacional público e dificuldades em suprir lacunas quando o indivíduo sofre violações de direitos humanos que não são abarcadas pelos três sistemas, sendo necessário dar uma nova redefinição, promover uma nova hermenêutica, uma nova carga valorativa ao direito internacional

público, no que tange à preservação dos direitos humanos, os quais muitas vezes encontram barreiras de cunho social, político, econômico, cultural, entre outros. As três vertentes almejam garantir proteção aos direitos humanos e, na concepção clássica do direito internacional público, são estudadas de forma interdependente⁵.

É, portanto, a partir desse processo de universalização dos direitos humanos que se redefiniu o conceito de soberania dos Estados, assim como o “*status* do indivíduo no cenário internacional, para que se tornasse verdadeiro sujeito de direito internacional.” (PIOVESAN, 1997, p. 133), conforme já mencionado.

O direito internacional dos direitos humanos fez emergir a “necessidade de reconstrução do valor dos direitos humanos, como paradigma e referencial ético para orientar a nova ordem internacional” (PIOVESAN, 2008a, p. 20), ancorada principalmente pelo respeito à vida, à integridade física e à dignidade humana.

Diante desse panorama internacional, a emergência desse novo direito internacional dos direitos humanos reclama não apenas os direitos civis e individuais, essenciais à manutenção da vida, mas, segundo Annoni (2003, p. 3), todos aqueles “inerentes ao homem moderno, que se constituem em fundamentais para o seu desenvolvimento humano, como o trabalho, a justiça, o meio ambiente”.

A ideia de que a pessoa humana é dotada de direitos e como tal deve ter resguardada e protegida sua dignidade não é recente, pois já teve expressão ao longo da história, em regiões e épocas diferentes, conforme observa Cançado Trindade (1997). No entanto, a concepção contemporânea de direitos humanos foi introduzida pela Declaração Universal dos Direitos Humanos, em 10 de dezembro de 1948, pela Organização das Nações Unidas, logo após o fim da Segunda Guerra Mundial.

Assim, ao se reconhecer que se os eventos anteriores a 1948 representaram uma ruptura com os direitos humanos, o pós-guerra, definitivamente, representa a sua reconstrução (LAFER, 1988), na qual deve estar incluído o paradigma da justiça, tal qual observa Annoni (2008, p. 39):

Por certo, a relação entre direitos humanos e justiça é uma conquista do século XX, sobretudo na

⁵ Para mais informações acerca das três vertentes/sistemas de proteção dos direitos humanos, consultar: CANÇADO TRINDADE, 1997.

formulação de teorias de legitimação do Estado e de justificação de políticas públicas que atendam aos anseios dos indivíduos e da sociedade, nos planos local, nacional e internacional. Nesse sentido, a teoria contemporânea dos direitos humanos propugna-se a atingir a maior extensão possível de pessoas e direitos, apresentando como pressupostos basilares a tese da indivisibilidade dos direitos humanos e a visão holística dos direitos em todos os planos de acesso e influência do indivíduo.

Partindo da concepção de reconstrução dos direitos humanos, amparado agora pela proteção à vida, integridade física e dignidade humana, e considerando os eventos históricos, é possível auferir que a positivação dos direitos humanos aconteceu de modo gradual, com influências de ordens políticas, sociais, econômicas, tecnológicas (ANNONI, 2008, p. 34) e, também, culturais.

Seguindo este entendimento, Annoni (2008, p. 33) indica qual o significado de ‘direito humano’ e o que significa proteger estes direitos numa lei fundamental (ordem global), conforme a visão kelseniana, na sua concepção axiológica e/ou metodológica, segundo a qual os direitos humanos são aqueles imprescindíveis à proteção da dignidade humana, reconhecidos pela lei fundamental (ordem global/internacional) e respeitados ou assegurados pelo Estado nacional, observando pelo menos três situações pontuais:

- a) a Lei Fundamental é compreendida segundo a visão kelseniana, a qual é remetida às normas internacionais;
- b) o Estado que deve reconhecê-los e garanti-los [os direitos humanos] é o Estado Democrático de Direito, que se constitui pela observância do princípio do Estado de direito e do princípio democrático; e
- c) o conceito de dignidade humana será aquele adstrito à própria democracia, ou seja, nos sistemas políticos onde são imperativos os direitos de liberdade, igualdade, participação política e não-coerção estatal, quer seja essa física, psíquica ou moral. (ANNONI, 2008, p. 33-34)

As três situações, ou até mesmo garantias de efetivação dos direitos humanos, destacadas pela autora, são imprescindíveis para o fortalecimento dos direitos humanos no âmbito internacional e dos direitos fundamentais na perspectiva da ordem jurídica nacional. A primeira refere-se à força normativa das convenções internacionais de direitos humanos e o respeito que deve emergir dos Estados nacionais ratificantes⁶.

A segunda situação indica a compreensão de que a consolidação e a proteção aos direitos humanos só são plenamente realizáveis se eles estiverem inseridos num Estado democrático⁷. Acrescenta-se que atualmente esta possibilidade tem sido conferida aos Estados constitucionais, ou seja, aqueles em que a Constituição Federal tenha de fato alcançado força normativa (HESSE, 1991), supremacia formal e material, conferindo a proteção à dignidade humana num rol de direitos fundamentais e, sobretudo, atribuindo limites ao poder estatal.

A finalidade do Estado de Direito Constitucional é satisfazer e concretizar os direitos básicos e fundamentais de todas as pessoas, da coletividade, por isso, para que seja possível alcançar uma certeza ou verdade jurídica é imprescindível que as constituições criem mecanismos capazes de dar sustentação aos seus preceitos normativos (regras e princípios). É preciso garantir a rigidez constitucional e assegurar a normatividade das constituições. (PEÑA FREIRE, 2003, p. 34)

⁶ Algumas críticas quanto à eficácia dos direitos humanos no plano internacional e ao respeito a estes direitos pelos Estados nacionais se devem em razão de, muitas vezes, os Estados nacionais não firmarem compromisso ou não ratificarem os tratados internacionais de proteção aos direitos humanos, e quando o fazem, ratificam-nos com reservas, ou apenas ratificam o tratado principal, deixando de ratificar os protocolos facultativos que são adicionados aos tratados principais. Um exemplo deste descaso se vislumbra no tempo demasiadamente longo entre a data em que a Convenção Americana de Direitos Humanos foi aprovada pela Assembleia Geral da OEA, no ano de 1969, e a data em que finalmente entrou em vigor, ou seja, apenas em 1978 (mais de dez anos), quando o 11º Estado depositou o seu instrumento de ratificação.

⁷ “De fato, ao longo da história, os direitos humanos passaram por diversas transformações, tanto no que diz respeito ao seu conteúdo, quanto no que concerne à sua titularidade, eficácia e regulação. Essas mudanças foram sentidas por todos os estratos sociais, alterando até mesmo o funcionamento do Estado. É possível, assim, admitir que os direitos humanos são aqueles direitos cujo conteúdo é decisivamente influenciado pelas estruturas básicas do Estado e da sociedade.” (ANNONI, 2008, p. 68-69)

Nesse sentido Cançado Trindade (1999, p. 243) indica que, para assegurar a prevalência dos direitos humanos no âmbito jurídico interno (nacional), é imprescindível aplicar a indissociabilidade entre os direitos humanos e a democracia. Devem os valores democráticos prevalecer na interpretação dos tratados internacionais no âmbito normativo interno, no sentido de resguardar o espírito, a essência dos tratados de direitos humanos “face os eventuais desvios dos ordenamentos jurídicos internos. Nestas circunstâncias, os tratados de direitos humanos vêm resgatar os direitos ameaçados, contribuindo assim à sua prevalência e à preservação e consolidação de valores democráticos”.

O valor da dignidade humana vem expresso no artigo 1º da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 ao estabelecer que “Todas as pessoas nascem livres e iguais em dignidade e direitos. São dotados de razão e consciência e devem agir em relação umas às outras com espírito de fraternidade”. Para Mazzuoli (2010, p. 752), considerando a Declaração Universal dos Direitos Humanos, os direitos humanos, na sua concepção contemporânea possuem três princípios basilares:

1) o da *inviolabilidade da pessoa*, cujo significado traduz a ideia de que não se pode impor sacrifícios a um indivíduo em razão de que tais sacrifícios resultarão em benefícios a outras pessoas; 2) o da *autonomia da pessoa*, pelo qual toda pessoa é livre para a realização de qualquer conduta, desde que seus atos não prejudiquem terceiros; e 3) o da *dignidade da pessoa*, verdadeiro núcleo-fonte de todos os demais direitos fundamentais do cidadão, por meio do qual todas as pessoas devem ser tratadas e julgadas de acordo com os seus atos, e não em relação a outras propriedades suas não alcançáveis por eles.

Embora o conceito de dignidade humana não seja novo, uma vez que o termo já ganhou diversos significados em seu processo histórico evolutivo, é possível aduzir que a noção atual de dignidade humana é compreendida segundo a qual “cada ser humano possui um valor intrínseco e desfruta de uma posição especial no universo” (BARROSO, 2013a, p. 14). Nesse sentido, o valor da dignidade humana deve ser o princípio orientador do conteúdo de diversas normas escritas, e no que tange aos direitos fundamentais, é o valor que deve ser apreciado quando houver direitos fundamentais envolvidos. “A dignidade humana é um

valor fundamental. Valores, sejam políticos ou morais, ingressam no mundo do Direito, assumindo, usualmente, a forma de princípios. A dignidade, portanto, é um princípio jurídico de *status* constitucional.” (BARROSO, 2013b, p. 273). E, sendo princípio, a dignidade humana deve ser encarada como fonte direta de direitos e deveres.

Há uma tendência em esvaziar o conteúdo jurídico-conceitual do que seja a “dignidade humana”. Monsalve e Román (2009, p. 59)⁸, ao fazerem uma análise jusfilosófica do termo aplicada ao contexto do direito internacional dos direitos humanos, entendem que

[...] a dignidade aparece não somente como um direito ou um princípio reconhecido nos tratados internacionais, mas também renasce como critério de interpretação a favor do sentido mais amplo dos direitos humanos. Em linhas gerais, é inegável que os postulados gerais e abstratos dos tratados internacionais de proteção que resguardam a dignidade humana de todas as pessoas têm uma gama de cores quando se trata de aplicá-los em casos concretos. Não obstante, para além das tensões apresentadas, apelar ao respeito da dignidade humana na atualidade constitui uma saída positiva a favor dos direitos humanos.

Na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, a dignidade humana vem apresentada já no artigo 1º, inciso III, que trata dos princípios fundamentais, tornando-se princípio norteador dos direitos fundamentais e do sistema jurídico brasileiro como um todo (BRASIL, 1988).

Consideradas as três situações propostas por Annoni para o desenvolvimento pleno dos direitos humanos, conforme visto acima, é interessante acrescentar um quarto elemento, que passa pela ideia de que

⁸ Monsalve e Román (2009, p. 42) desenvolvem o conceito de dignidade humana a partir da análise de três aparentes problemas ou contradições, e apresentam a sua formulação por meio de questionamentos: “i) a dignidade humana é um aspecto natural dos seres humanos ou é, ao contrário, um aspecto consensual criado pela vontade política e legislativa dos Estados? ii) a dignidade humana é um valor abstrato ou, ao contrário, é possível defini-la em relação a aspectos concretos da vida humana? iii) a dignidade humana é um valor absoluto e universal ou, ao contrário, é um valor particular dependente de contextos históricos, culturais e até mesmo individuais?”

a fundamentação dos direitos humanos deve acontecer também a partir do reconhecimento da diversidade cultural e da identidade dos povos, assunto melhor explorado ao final deste capítulo.

1.1.1 Sistemas internacionais de proteção aos direitos humanos

O período histórico do processo de internacionalização dos direitos humanos ocorreu após a Segunda Guerra Mundial, com a reorganização da ordem internacional, a partir da criação da Organização das Nações Unidas – ONU, que teve como finalidade primordial promover a reestruturação do sistema normativo internacional, conferindo proteção aos indivíduos e organizando as relações entre os seus Estados-membros, com o objetivo de promover a paz mundial. Foi necessário, nesta nova lógica, reestruturar o sistema normativo internacional para que as relações internacionais se firmassem não apenas voltadas à proteção e organização dos Estados, mas que houvesse uma preocupação voltada ao indivíduo, ao ser humano.

O documento que assinala este processo histórico é a Carta das Nações Unidas, assinada em São Francisco em 26 de junho de 1945. A Carta da ONU de 1945 é o tratado que estabeleceu as Nações Unidas e nela há referência expressa aos direitos humanos e liberdades fundamentais⁹, a exemplo do dispositivo abaixo:

Art. 1º Os propósitos das Nações unidas são:

[...]

Conseguir uma cooperação internacional para resolver os problemas internacionais de caráter econômico, social, cultural ou humanitário, e para promover e estimular o respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais para todos, sem distinção de raça, sexo, língua ou religião; (ONU, 1945)

Assim, para efetivar os direitos humanos no cenário internacional, foram criados sistemas protetivos atuantes em sua forma jurídico-política, visando atender às demandas de uma sociedade, atualmente globalizada. Os sistemas de proteção são divididos entre sistema global

⁹ A referência aos direitos humanos aparece em pelo menos sete dispositivos na Carta da ONU; são eles: arts. 1º, 13, 55, 56, 62, 68 e 76.

e sistemas regionais de proteção. O sistema global é constituído pelos Estados-membros que compõem a Organização das Nações Unidas. Atualmente, a ONU possui 193 Estados-membros. Para se tornar um Estado-membro da ONU, é preciso reafirmar compromisso com a paz e a segurança internacionais e aceitar os compromissos eleitos na Carta das Nações Unidas, bem como estar apto e disposto a cumprir tais obrigações.

No sistema global, a reconstrução dos valores e da proteção internacional da pessoa humana é inaugurada de forma mais específica com os princípios emanados da Declaração Universal dos Direitos Humanos, aprovada pela Assembleia Geral das Nações Unidas, em Paris, em 10 de dezembro de 1948, por meio da Resolução 217 A (III). A Declaração de 1948, dada a sua natureza, não se constitui em um tratado ou convenção internacional, pois seus dispositivos não implicam o reconhecimento de obrigação jurídica para os Estados-membros das Nações Unidas, como estes últimos¹⁰ por uma questão meramente política¹¹, como indica Annoni (2008, p. 89).

Por conta disso, é a partir da Declaração de 1948 que surgiram outros instrumentos de proteção considerando o ser humano como verdadeiro sujeito do direito internacional, permitindo agora aos indivíduos o acionamento de seus direitos a uma instância internacional caso seus direitos sejam violados, quebrando-se sobremaneira a própria concepção de soberania estatal, que passa a ser flexível quando algum Estado violar direitos humanos.

¹⁰ De acordo com Rezek (2005, p. 219): “A Declaração [Universal dos Direitos Humanos de 1948] encerra apenas normas substantivas: ela não institui qualquer órgão internacional de índole judiciária ou semelhante para garantir a eficácia de seus princípios, nem abre ao ser humano, enquanto objeto de proteção, vias concretas de ação contra o procedimento estatal acaso ofensivo a seus direitos.” Assim, no âmbito do direito internacional público, há que diferenciar as declarações dos tratados internacionais/convenções internacionais, pois enquanto aquelas são cartas que editam princípios, sem força normativa, estes visam assegurar efeitos jurídicos para as partes ratificantes. De acordo com o autor, em que pese a confusão terminológica que existe entre Tratado e Convenção, os dois termos não se prestam a designar coisas diferentes; ocorre que na doutrina alguns preferem tratados internacionais e outros convenções internacionais. Tratado ou convenção, portanto, pode ser conceituado como “todo acordo formal concluído entre pessoas jurídicas de direito internacional público, e destinado a produzir efeitos jurídicos.” (REZEK, 2005, p. 14).

¹¹ De acordo com a autora: “Com o intuito de convencer os Estados socialistas a aderirem à ONU, a Declaração dos Direitos Humanos não teve caráter obrigatório, constituindo-se como uma Carta de Intenções na cooperação entre os Estados à promoção dos direitos humanos.” (ANNONI, 2008, p. 89).

Dentre estes instrumentos jurídicos internacionais, dá-se destaque ao Pacto Internacional sobre Direitos Cívicos e Políticos (e seus dois protocolos opcionais – procedimento de queixa e sobre pena de morte)¹² e o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (e seu protocolo opcional)¹³, ambos criados em 1966. Logo, tanto a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 quanto os dois Pactos Internacionais representam a chamada Carta Internacional dos Direitos Humanos.

Outros importantes instrumentos jurídicos merecem destaque e também foram responsáveis por propiciar, junto com os documentos acima referidos, sustentação e expansão do direito internacional dos direitos humanos, a saber: Convenção para a Prevenção e a Repressão do Crime de Genocídio (1948), Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial (1965), Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres (1979), Convenção sobre os Direitos da Criança (1989), Convenção sobre os Direitos da Pessoa com Deficiência (2006), entre outras convenções.

Imprescindível é, portanto, a interação entre os diferentes tratados internacionais cuja materialidade normativa procura ser o mais eficaz possível na proteção aos direitos humanos, permitindo assegurar uma interpretação uniforme que viabilize o fortalecimento do direito internacional dos direitos humanos como um ramo autônomo e forte. “A conformação deste novo e vasto *corpus juris* vem atender a uma das grandes preocupações de nossos tempos: assegurar a proteção do ser humano, nos planos nacional e internacional, em toda e qualquer circunstância” (PIOVESAN, 2013, p. 55).

A garantia de não violação aos direitos humanos por parte dos Estados-membros dos sistemas global e regional depende da forma co-

¹² O Pacto dos Direitos Cívicos e Políticos entrou vigor apenas em 1976, pois exigia a ratificação de pelo menos 35 Estados para surtir efeitos jurídicos. No Brasil, o Pacto dos Direitos Cívicos e Políticos entrou em vigor por meio do Decreto 592, de 6 de julho de 1992.

¹³ Já o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, criado também em 1966, destacou a necessidade de os Estados garantirem os direitos sociais, cuja concretização depende de investimento por parte dos Estados. Por isso, os direitos sociais, por dependerem de prestações positivas dos Estados, sempre foram vistos como direito de baixa normatividade. No Brasil, o Pacto dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais entrou em vigor por meio do Decreto 591, de 7 de julho de 1992.

mo os Estados se estruturam e das organizações da qual fazem parte. O direito internacional público é orientado pelos princípios da cooperação e coordenação entre os Estados, que presidem a convivência organizada entre os demais Estados soberanos. Está se construindo cada vez mais uma dinâmica jurídica voltada para o aspecto da interdependência, ou seja, os Estados dependem, nas suas relações internacionais, cada vez menos de si próprios e cada vez mais da grande aldeia global que está à sua volta, repleta de novos atores ou sujeitos¹⁴ do direito internacional público. De acordo com Veronese (2015, p. 35), “A teoria política não pode mais se furtar de uma análise internacionalista da concepção de Estado. A partir do momento em que se mostra hegemônico o modelo de Estado Constitucional, este se mostra inclinado à cooperação com os outros Estados”.

Para promover os objetivos editados na Carta da ONU e o compromisso com o respeito aos direitos humanos, as Nações Unidas foram organizadas em diversos órgãos¹⁵, os quais garantem uma estrutura mínima ao sistema global, e alguns deles promovem uma proteção específica aos direitos humanos; são eles: Conselho de Direitos Humanos, Relatores Especiais de Direitos Humanos e Alto Comissariado de Direitos Humanos (ACNUDH). Outros órgãos e entes externos à ONU, criados por tratados diversos, elaborados com o incentivo explícito da ONU ou que recebem seu apoio são: os Comitês, criados por tratados internacionais de âmbito universal, e o Tribunal Penal Internacional (MAZZUOLI, 2010, p. 844; PIOVESAN, 2013; RAMOS, 2014, p. 284-287).

A Organização das Nações Unidas possui, além dos órgãos descritos acima, outros atuantes especificamente na proteção aos direitos humanos, além de manter relações de apoio técnico e administrativo com outros órgãos externos à própria organização, elaborados pelo seu patrocínio a partir dos tratados internacionais.

¹⁴ “A qualificação jurídica de um certo ente como *sujeito* das gentes [ou direito internacional público] guarda, assim, duas conotações: uma *passiva* – a quem tal direito é destinado – e outra *ativa* – que se traduz na capacidade de atuação no plano internacional (v.g., quando um Estado mantém relações com outras potências estrangeiras, ou quando um indivíduo peticiona a uma corte internacional de direitos humanos vindicando os seus direitos violados).” (MAZZUOLI, 2010, p. 367)

¹⁵ São órgãos principais das Nações Unidas: Assembleia Geral, Conselho de Segurança, Corte Internacional de Justiça, Conselho Econômico e Social, Conselho de Tutela e Secretariado. Para mais informações, pesquisar em: PIOVESAN, 2013, p. 198-203.

Embora não seja assunto específico desta tese demonstrar a estruturação do sistema global para a proteção aos direitos humanos, cabe frisar que esta estrutura foi construída visando aperfeiçoar os mecanismos de fiscalização e monitoramento¹⁶ dos direitos humanos por parte dos Estados-membros da ONU, bem como facilitar o acesso dos indivíduos à estrutura internacional por meio de denúncias de violação de direitos humanos.

Ao lado do sistema normativo global de direitos humanos estão os sistemas regionais. Atualmente existem três sistemas regionais de proteção; são eles: a) o Sistema Interamericano; b) a União Europeia; e c) a União Africana. E ainda um incipiente sistema árabe, com iniciativas de formação de um sistema asiático, em fase de construção. Em razão da sua localização geográfica, o Brasil faz parte do Sistema Interamericano de Direitos Humanos, sendo, portanto, Estado-membro da Organização dos Estados Americanos e ratificante da Convenção Americana de Direitos Humanos de 1969.

Para dirimir questões terminológicas, registra-se que, no âmbito do sistema regional de proteção, é possível referenciá-lo ora como “sistema americano de direitos humanos”, ora como “sistema interamericano de direitos humanos”. Ambas as expressões são, nesta tese, apresentadas como sinônimas.

O sistema americano de direitos humanos foi criado pela Organização dos Estados Americanos (OEA) com a entrada em vigor da Declaração Americana de Direitos e Deveres do Homem, em abril de 1948, e

¹⁶ Acerca do monitoramento e fiscalização dos direitos humanos a que são submetidos os Estados-membros da ONU, desempenham papel importante os trabalhos do Conselho de Direitos Humanos criado em 2006, em substituição à antiga Comissão de Direitos Humanos. O Conselho de Direitos Humanos promove e fiscaliza a observância da proteção de direitos humanos pelos Estados da ONU. Atualmente é responsável por gerenciar os sistemas de procedimentos especiais (denúncias de violação de direitos humanos) e a RPU (Revisão Periódica Universal). A Revisão Periódica Universal (RPU) é um procedimento de vigilância dos países no que se refere ao cumprimento de direitos humanos. Foi criada por meio de resolução do Conselho no ano de 2007 e tem a finalidade de estabelecer um diálogo construtivo com o Estado examinado. Os membros do Conselho de Direitos Humanos avaliam o Estado. Todos os Estados da ONU devem passar pela RPU a cada quatro ou cinco anos. Os compromissos são voluntários e não podem ser impostos (RAMOS, 2014, p. 288). Muitas são as críticas em relação à atuação do Conselho de Direitos Humanos, e Duran (2006, p. 10) assinala que o Conselho não ocupa papel de destaque, muito menos visibilidade política nas Nações Unidas, sendo apenas órgão subsidiário da Assembleia Geral.

com a Carta Internacional Americana de Garantias Sociais, também no ano de 1948, ambas aprovadas por resolução. Outro instrumento de notoriedade do sistema americano é a Carta da Organização dos Estados Americanos, conhecida como a Carta da OEA.

De acordo com Annoni (2008, p. 111), o sistema americano de direitos humanos foi inaugurado em 1948, com a Declaração Americana de Direitos Humanos, mas somente a partir da entrada em vigor da Convenção Americana de Direitos Humanos, anos mais tarde, é que o sistema ganhou fôlego, pois é esse instrumento normativo que possui natureza vinculatória aos Estados-membros, diferente dos dois anteriormente mencionados.

A Convenção Americana de Direitos Humanos, também conhecida como Pacto de San José da Costa Rica, foi assinada no ano de 1969, durante uma Conferência Intergovernamental celebrada pela OEA, na cidade de San José, Costa Rica. Mesmo assinada em 1969, a Convenção Americana não entrou em vigor imediatamente, pois dependeu, conforme previsão expressa da própria Convenção, da assinatura de pelo menos 11 Estados, o que só aconteceu no ano de 1978, momento em que passou a gerar efeitos jurídicos.

A Convenção Americana de Direitos Humanos é o principal instrumento normativo de proteção aos direitos humanos no âmbito da OEA. Foi ela a responsável por aprofundar a redação dos direitos enunciados na Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem, mas agora com força vinculante perante os Estados ratificantes.

Cada sistema regional de proteção aos direitos humanos possui um aparato jurídico de fiscalização e monitoramento próprios, e em razão disto a Convenção Americana de Direitos Humanos estabeleceu em seu texto normativo a criação de uma Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH)¹⁷ e uma Corte Interamericana de Direitos Humanos¹⁸, de natureza consultiva e contenciosa.

¹⁷ A Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) é composta por sete membros com ilibada idoneidade moral e reconhecido saber em matéria de direitos humanos, que podem ser nacionais de qualquer Estado-membro da Organização dos Estados Americanos (OEA). A CIDH tem sede em Washington/EUA, e sua competência alcança todos os Estados-partes da Convenção Americana de 1969, bem como todos os Estados-membros da OEA que ratificaram a Declaração Americana de Direitos Humanos (PIOVESAN, 2013, p. 335). A CIDH tem as seguintes atribuições: Promover a observância e a proteção aos direitos humanos nas Américas; Fazer recomendações aos governos dos Estados-partes, prevendo a adoção de medidas adequadas à proteção dos direitos humanos; Pre-

Dentre os atuais 35 Estados-membros da OEA, apenas 25 ratificaram a Convenção Americana de 1969¹⁹. Isso significa dizer que o sistema americano convive com dois sistemas protetivos de direitos humanos distintos. O primeiro está amparado pela Declaração Americana e pela Carta da OEA, que, conforme afirmado, não implica necessariamente estabelecer obrigações jurídicas por parte dos Estados-membros. Já o segundo, mais complexo, consubstanciado no que proclama a Convenção Americana de Direitos Humanos de 1969, ao contrário daquele, impõe obrigações jurídicas e vincula os Estados-membros a se submete-

parar estudos e relatórios que se mostrem necessários, solicitar informações dos governos relativas às medidas por eles adotadas no que se refere à efetivação dos direitos previstos na Convenção Americana de 1969; Submeter relatório anual à Assembleia Geral da OEA; Receber as comunicações (petições) individuais ou interestatais que contenham denúncias de violação de direitos humanos consagrados na Convenção Americana (PIOVESAN, 2013, p. 335-336; RAMOS, 2014, p. 320-321). Portanto, a CIDH funciona como órgão de fiscalização e monitoramento dos direitos humanos no âmbito dos Estados americanos, e pode ainda atuar numa etapa conciliatória entre denunciante e Estados denunciados por violações de direitos humanos, a qual se constitui em uma etapa indispensável como mecanismo de acionamento do sistema regional de proteção aos direitos humanos.

¹⁸ A Corte Interamericana de Direitos Humanos é uma instituição judicial autônoma, não sendo órgão da OEA, apenas da Convenção Americana de Direitos Humanos. A Corte Interamericana de Direitos Humanos é composta por sete juízes e está situada em San José, na Costa Rica. A Corte tem jurisdição consultiva e contenciosa. Na jurisdição consultiva a Corte pode emitir pareceres ou opiniões consultivas, não vinculantes. Na jurisdição contenciosa há uma ação judicial propriamente dita. A jurisdição contenciosa não é obrigatória, pois o Estado pode ser ratificante da Convenção e não reconhecer a jurisdição da Corte. O Brasil só reconheceu a jurisdição da Corte em 1998, mesmo tendo ratificado a Convenção no ano de 1992.

A Corte Interamericana de Direitos Humanos não é um tribunal permanente e seu funcionamento ocorre por meio de sessões ordinárias e extraordinárias. As sessões extraordinárias podem ser convocadas por seu presidente ou pela maioria dos juízes (RAMOS, 2014, p. 325).

“Embora a criação da Corte e a reformulação das funções e competências da Comissão integrem o texto da Convenção Americana de Direitos Humanos, adotou-se, diversamente do sistema europeu, o critério de conferir aos Estados-membros da OEA a faculdade de ratificar o texto da Convenção sem reconhecer, ao mesmo tempo, a competência contenciosa da Corte.” (ANNONI, 2008, p. 135)

¹⁹ O Brasil ratificou a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), de 22 de novembro de 1969, por meio do Decreto 678, de 06 de novembro de 1992.

rem à Comissão Interamericana de Direitos Humanos e à Corte Interamericana de Direitos Humanos (são submetidos à Corte apenas os Estados que firmaram expressamente reconhecer a sua jurisdição).

Simplificando, o sistema americano de proteção aos direitos humanos é formado por quatro instrumentos normativos principais: a Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem, a Carta da Organização dos Estados Americanos, a Convenção Americana de Direitos Humanos e o Protocolo de San Salvador relativo aos direitos sociais e econômicos. Por isso, cabe ao indivíduo, conforme pontua Cançado Trindade (2003, p. 28), acionar o sistema protetivo que melhor desejar, pois

[...] a unidade conceitual dos direitos humanos – todos inerentes à pessoa humana – veio a transcender as distintas formulações de direitos reconhecidos em diferentes instrumentos. Em nada surpreende que ao indivíduo seja concedida a liberdade de escolha do procedimento internacional a ser acionado (em nível global ou regional) – o que pode reduzir ou minimizar a possibilidade de conflito no plano normativo. Tampouco em nada surpreende que se aplique o critério da primazia da norma mais favorável à suposta vítima de violação de direitos humanos (seja tal norma de direito internacional – consagrada em um tratado universal ou regional – ou de direito interno. Tal complementaridade de instrumentos de direitos humanos em níveis global e regional reflete a especificidade e autonomia do Direito Internacional dos Direitos Humanos, caracterizado essencialmente como um direito de proteção.

Considerando o processo de internacionalização dos direitos humanos e reconhecendo a coexistência de dois sistemas internacionais de proteção aos direitos humanos, o sistema global e os sistemas regionais, nada impede que os indivíduos com direitos humanos violados ou na eminência de o serem, não possam escolher o sistema que melhor preferirem, pois ambos estarão à disposição dos indivíduos e dos Estados.

Logo, ressalta-se que as convenções internacionais não são apenas um conjunto normativo que se limita a editar direitos, mas criam mecanismos que possam almejar condições de implementação e efetividade dos seus conteúdos normativos aos Estados-parte mediante os me-

canismos convencionais de monitoramento. O grande desafio que se coloca neste processo de internacionalização dos direitos humanos é fazer com que esses direitos não se constituam em letra morta e possam, portanto, estar presentes no âmbito de vigência dos Estados Constitucionais – sob a perspectiva de direitos fundamentais.

1.2 OS DIREITOS FUNDAMENTAIS NA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988

Os direitos fundamentais inserem-se nos direitos editados na Carta Política de cada Estado. No Brasil, os direitos fundamentais estão descritos na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 e pressupõem uma série de garantias constitucionais inerentes a todas as pessoas. Os direitos fundamentais se consubstanciam nos direitos necessários à garantia da dignidade da pessoa humana e à proteção contra possíveis arbitrariedades estatais (ou de indivíduos) em face destes direitos. A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 inclui em seu texto um expressivo rol de direitos e garantias fundamentais, e também limites rígidos que vedam a supressão destes direitos já conquistados, tornando-os verdadeiras *cláusulas pétreas* (ver art. 60, § 4º, IV, da CF/88) (BRASIL, 1988).

Obviamente, a simples transcrição normativa de direitos, ainda que considerados fundamentais, não impõe necessariamente o seu respeito e o dever de todos e do Estado em respeitá-los. Justamente por conta disso é que as mudanças, em teoria do Direito, pelas quais o País passou, têm relação com as mudanças surgidas no cenário internacional, ainda no início do século XX, com a passagem da Constituição Federal para o centro do sistema jurídico (BARROSO, 2013b) e o surgimento dos Estados Constitucionais Democráticos.

Historicamente, as duas primeiras Constituições que rompem com a mera normatividade formal da ciência positivista foram a mexicana de 1917 e a de Weimar, da Alemanha, de 1919²⁰. A mudança de

²⁰ Silva e Veronese (1998, p. 30) afirmam que a partir da Constituição Mexicana de 1917 e da Constituição de Weimar em 1919 “diversos Estados do mundo contemporâneo passaram a reconhecer o compromisso institucional da proteção dos direitos, em que o homem passa a ser visto em uma concepção social. O significado relevante que encontramos nesse acontecimento está na mudança de perfil do Estado, em que a norma constitucional atribui ao ente estatal o compromisso de criar e assegurar direitos, tipicamente voltados para o social. Entre nós, o fenômeno é verificável, empiricamente, por meio da leitura da Constitui-

paradigma é viável pela substituição de um modelo de Estado liberal²¹ para um modelo de Estado social, que inaugura um novo movimento constitucionalista em direção aos direitos sociais, principalmente as regulamentações quanto ao direito do trabalho.

Duas características importantes relatam as tensões do Estado liberal. A primeira, em relação à própria ruptura da concepção de lei, e a segunda, advinda da própria normatividade da lei, que terá de regular o caso concreto, cabendo ao Direito não mais ser imparcial. No campo normativo, o que se observou na vigência do Estado liberal foi a incidência das regras como fontes propulsoras na garantia da legalidade formal. O Estado legislativo atuou colocando a lei em posição central (positivismo jurídico) para a resolução de toda e qualquer relação conflituosa na sociedade, pondo o Direito em situação de pura neutralidade, uma vez que a norma geral e abstrata devia ser executada para resolver os conflitos, cabendo aos operadores do Direito desempenhar uma única função, qual seja, a de mero aplicador da lei (DUARTE; POZZOLO, 2006).

[...] a ampliação do conceito normativo de Constituição operada pelo constitucionalismo social alicerçado desde a Constituição de Weimar fez com que a proposta metodológico-jurídica do pensamento liberal sofresse um processo de desontologização caracterizado pela abertura das categorias juridicidade, previamente constituídas por paradigmas internos à ciência jurídica, à efetivação de um quadro de valores externos que interpreta o tecido social. (DUARTE; POZZOLO 2010, p. 19-20)

ção da República Federativa do Brasil de 1988, na qual se observa a existência de diversas normas que revelam o dever jurídico do Estado na proteção dos interesses difusos.”.

²¹ Para a compreensão do modelo de Estado liberal e suas matrizes teóricas, pesquisar: VIEIRA, 2013. Importa aqui destacar que “foi com base nas teorias liberais de limitação das ações do Estado; na existência de direitos naturais dos homens, inalienáveis e anteriores à criação do ente estatal; na defesa do indivíduo e na defesa da liberdade; no princípio da separação dos poderes e de um direito substanciado na lei como expressão da vontade geral da Nação, que se erigiram as bases do Estado de Direito, em sua matriz liberal. Ele respondeu ao reconhecimento dos direitos individuais, na qualidade um direito a ser preservado pelo Estado, mas não com a garantia de sua universalidade ao conjunto da população, exceto como mera expressão formal.” (VIEIRA, 2013, p. 137).

[...]

O novo *ethos* político que resultava da superação da concepção liberal da separação da sociedade e Estado traduzia-se, agora, num esforço cada vez mais crescente de institucionalizar um Estado que se caracterizasse como social, conformando, portanto, desde um novo tipo de relação estabelecida entre Estado, cidadãos e sociedade, uma ordem normativa capaz de direcionar a própria ordem econômica e social em função da promoção da dignidade da pessoa humana. (DUARTE; POZZOLO, 2010, p. 21)

Portanto, a emergência na resolução dos conflitos sociais, envolvendo agora não apenas os indivíduos, mas também toda a coletividade, centrada no respeito pela dignidade humana e na construção de uma nova estrutura axiológica, forma as bases deste modelo constitucional democrático previsto no modelo de Estado social.

Dentre as características deste modelo de Estado Constitucional Democrático, destacam-se: a) a garantia de conferir ao Estado poder limitado; b) a garantia de conferir força normativa às Cartas Constitucionais; c) o reconhecimento do valor da dignidade da pessoa humana como bem essencial a ser protegido no âmbito jurídico, e, em decorrência disso a criação de um rol de direitos fundamentais para assegurar essa dignidade; d) a existência de carga axiológica móvel e a normatividade dos princípios no ordenamento jurídico (a admissão da existência de regras e princípios²²); e) a expansão da jurisdição constitucional – no

²² Esta discussão sobre a diferença ou em que consistem as regras e os princípios na teoria do direito é matéria fértil, não existindo um consenso doutrinário sobre esta incidência nos sistemas jurídicos ou sobre quais são de fato suas diferenças. Esta tese não tem por objetivo fazer uma análise jusfilosófica em teoria do direito, bem como não visa estudar quais seriam os modelos teóricos mais adequados para incorporar este novo modelo constitucional, se aquilo que alguns chamam de neoconstitucionalismo (Ronald Dworkin, Robert Alexy e Jürgen Habermas) ou garantismo (Luigi Ferrajoli). Para Duarte e Pozzolo (2006, p. 65-66), adeptos do modelo neoconstitucionalista. O principialismo pressupõe, portanto que se dê uma carga axiológica jurídica procedimental para a resolução dos conflitos e para isso diferencia precisamente a conceituação de regras e princípios. Os princípios gerais de direito devem ser aplicados levando em consideração os parâmetros de controle racional, assim como compete ao aplicador da lei, na resolução do caso concreto, utilizar seu juízo de ponderação sempre que houver normas conflitantes entre si na resolução da lide.

Brasil, o controle de constitucionalidade é realizado pelo Supremo Tribunal Federal – STF; f) o desenvolvimento de uma nova hermenêutica constitucional, com ênfase à técnica da ponderação (BARROSO, 2012)²³.

De acordo com Peña Freire (2013, p. 34), é necessário garantir rigidez constitucional e assegurar a força normativa das Constituições. E isso implica afirmar que a Constituição resgatou seu papel de destaque no ordenamento jurídico, ocupando o topo da pirâmide kelseniana, impondo que as normas infraconstitucionais não poderão ser contrárias a ela, e determinando limites à atuação do legislador. A norma constitucional (composta por regras e princípios) é reconhecida axiologicamente como de hierarquia superior, mantendo, portanto, as normas infraconstitucionais com o *status* de subordinação perante a Constituição (ZAGREBELSKY, 1995, p. 34).

No que se refere aos direitos fundamentais, além de constituírem-se como *cláusulas pétreas*, deverá o legislador ordinário criar um sistema infraconstitucional compatível com uma interpretação moral da Constituição²⁴. No mesmo sentido, Ferrajoli (2012, p. 17) aponta que este modelo de constitucionalismo rígido, difundido principalmente

²³ Para mais informações sobre as características que marcam o modelo neoconstitucional e o estudo da teoria do direito ver: (ALEXY, 2008), (BARROSO, 2012), (CADEMARTORI, 2006), (CARBONELL, 2003), (DUARTE; POZZOLO, 2006), (GUASTINI, 2003).

²⁴ Infelizmente, o Brasil parece viver numa crise de legitimidade constitucional ameaçada pelos legisladores do Congresso Nacional (principalmente na Câmara dos Deputados), considerando as propostas de Emenda à Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 suscitadas nos últimos anos, a exemplo da PEC 215/2000, sobre demarcação de terras indígenas, a PEC 171/1993, que dispõe sobre a redução da maioria penal, além de outros projetos de leis (infraconstitucionais) que flagrantemente ferem os dispositivos constitucionais, tal como o Projeto de Lei 6.583/2013 recentemente aprovado no âmbito da Câmara dos Deputados, que dispõe sobre o Estatuto da Família, e de acordo com este projeto, será considerada família a união entre homem e mulher, conforme disposto no artigo 2º: “Para os fins desta Lei, define-se entidade familiar como o núcleo social formado a partir da união entre **um homem e uma mulher**, por meio de casamento ou união estável, ou ainda por comunidade formada por qualquer dos pais e seus descendentes.” (grifado no original). Se aprovado, o Estatuto da Família estará em flagrante desrespeito constitucional, uma vez que, só para citar como exemplo, o próprio Supremo Tribunal Federal reconheceu como entidade familiar a união estável para casais do mesmo sexo, quando julgou a Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI 4.227 e a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental – ADPF 132 no ano de 2011.

após a segunda metade do século XX, foi responsável ainda por promover o aperfeiçoamento e a integração do positivismo jurídico, além de ser responsável pelo alargamento do Estado de direito, “sendo o legislador não mais onipotente, mas subordinado também às normas constitucionais, não somente quanto às formas da produção jurídica, mas também quanto aos conteúdos normativos produzidos” (FERRAJOLI, 2012, p. 17).

Logo, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 é representativa desta conciliação entre Estado de Direito e Democracia e, como tal, garantidora de direitos fundamentais como uma das suas principais finalidades, já expressamente ressaltado logo no seu preâmbulo:

Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembleia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. (BRASIL, 1988)

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, alinhada com as modernas Constituições dos Estados democráticos, possui como características principais: sua forma escrita, dogmática, rígida e analítica (extensa), restabelece a democracia ao País e enuncia, além das regras de organização do poder, um catálogo de direitos fundamentais, consolidados na ideia de proteção à dignidade humana (DUARTE; POZZOLO, 2006, p. 79).

O valor da dignidade da pessoa humana vem expresso nos termos do artigo 1º, inciso III, do texto constitucional, nos seguintes termos: “**Art. 1º** A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: [...] III – a dignidade da pessoa humana.”.

A dignidade da pessoa humana impõe-se como núcleo básico e orientador de todo o sistema jurídico brasileiro, devendo o hermeneuta

tê-la como critério para interpretação e compreensão do Direito de forma expansiva. Como enunciado no preâmbulo, Piovesan (2008d, p. 8) afirma que “a dignidade humana e os direitos fundamentais vêm a constituir os princípios constitucionais que incorporam as exigências de justiça e dos valores éticos, conferindo suporte axiológico a todo o sistema jurídico brasileiro”. Os direitos fundamentais se consubstanciam nos direitos necessários à garantia da dignidade da pessoa humana e à proteção contra possíveis arbitrariedades estatais.

Ferrajoli (2009, p. 19) define direitos fundamentais da seguinte forma:

*Son ‘derechos fundamentales’ todos aquellos derechos subjetivos que corresponden universalmente a ‘todos’ los seres humanos en cuanto dotados del status de personas, de ciudadanos o personas con capacidad de obrar; entendiendo por ‘derecho subjetivo’ cualquier expectativa positiva (de prestaciones) o negativa (de no sufrir lesiones) adscrita a un sujeto por una norma jurídica; y por **status** la condición de un sujeto, prevista asimismo por una norma jurídica positiva, como presupuesto de su idoneidad para ser titular de situaciones jurídicas y/o autor de los actos que son ejercicio de éstas.*²⁵

A teoria de Ferrajoli se preocupou em sistematizar e demonstrar a efetividade dos direitos fundamentais, considerados pelo autor, como a ‘lei dos mais fracos’, e, de acordo com Souza (2012, p. XII), a proposta de Ferrajoli é instituir os direitos que ele considera fundamentais, justamente para que seja possível protegê-los contra “a voracidade do mercado; seu anseio quanto à construção de um constitucionalismo democrático global; enfim, sua crença no direito como alternativa aos ‘poderes selvagens’ resultantes do anárquico processo de globalização que ameaça a democracia.”

²⁵ “São ‘direitos fundamentais’ todos aqueles direitos subjetivos que correspondem universalmente a ‘todos’ os seres humanos enquanto dotados de *status* de pessoas, de cidadãos ou com capacidade de agir; entendo por ‘direito subjetivo’ qualquer expectativa positiva (a prestações) ou negativa (a não sofrer lesões) atribuída a um sujeito por uma norma jurídica, e por *status* a condição de um sujeito prevista também esta por uma norma jurídica positiva como pressuposto da sua idoneidade para ser titular de situações jurídicas e/ou autor dos atos que delas são exercício.” (tradução livre)

Diferente dos neoconstitucionalistas, Ferrajoli (2009, p. 22-23) classifica os direitos fundamentais em quatro classes, de acordo com a titularidade; são elas: a) a primeira, constitui-se nos direitos humanos, que são aqueles direitos considerados primários e exercíveis em razão do *status* de pessoa humana, como o direito à vida, à liberdade, à dignidade humana, à liberdade de expressão, à saúde, à educação, e outros; b) a segunda classe seria a dos direitos públicos, que o autor também considera como primários, mas são exercidos pelas pessoas que possuem o *status* de cidadãos (nacionais), seriam os direitos de residência e circulação no território, direito ao trabalho, e outros; c) a terceira compreende os direitos civis, que, para ele, são direitos secundários, tais como a possibilidade de negociar e fazer contratos, direito de acesso à justiça, e todos os direitos que se referem ao princípio da autonomia da vontade (que rege as relações privadas) e exercido em razão das demandas do mercado; e, d) a quarta, diz respeito aos direitos políticos, também classificados como direitos secundários, exercíveis apenas por cidadãos com capacidade de agir, como exemplo o direito de elegibilidade e alistabilidade eleitoral.

Os direitos fundamentais possuem princípios próprios, e também são atinentes aos direitos humanos, principalmente no que se refere à sua universalidade²⁶, igualdade, indisponibilidade (FERRAJOLI, 2012, p. 39), indivisibilidade, vedação ao retrocesso e ainda, acrescenta-se outro, previsto na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, que é o princípio que permite aos direitos enunciados na Carta Constitucional a condição de aplicabilidade direta e imediata, conforme preceitua o artigo 5º, § 1º. Por aplicabilidade direta e imediata devem-se

²⁶ A característica da universalidade não é absoluta e sim relativa, pois a própria Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 faz distinção em relação às pessoas titulares de direitos fundamentais; tome-se como parâmetro o exercício dos direitos políticos, que só podem ser exercidos por pessoa cujo *status* seja de brasileiro (nato ou naturalizado), direito portanto, não extensivo a turistas estrangeiros, por exemplo. Ainda em se tratando de titularidade, o *caput* do artigo 5º do texto constitucional declara de forma expressa que são titulares de direitos fundamentais os brasileiros natos e os estrangeiros residentes no País. Em que pese o constituinte originário tenha informado como titular de direitos fundamentais apenas brasileiros e estrangeiros, quando estes forem residentes, a teoria dos direitos fundamentais, dada a característica da universalidade e seguindo os direitos declarados nas Cartas Constitucionais, não exclui o exercício dos direitos fundamentais por turistas estrangeiros, apátridas, refugiados, etc. (exemplo – direito de ir e vir, liberdade de manifestação do pensamento, direito de reunião, presunção de inocência e muitos outros). Acerca da titularidade de direitos fundamentais, pesquisar em: SARLET; MARINONI, 2014.

entender aqueles direitos cujos conteúdos tão logo sejam normatizados estão aptos a gerar efeitos de forma imediata, independentemente, portanto, de prestações positivas por parte do Estado (SILVA, 2006).

Na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, os direitos e as garantias fundamentais estão dispostos no Título II, a partir do artigo 5º, e estão assim distribuídos por temas e artigos: Direitos e deveres individuais e coletivos (art. 5º); Direitos sociais (arts. 6º a 11); Direitos de nacionalidade (arts. 12 e 13); Direitos políticos (arts. 14 e 16); e, Partidos políticos (art. 17) (BRASIL, 1988).

Existe uma discussão doutrinária acerca da possibilidade de os direitos sociais (arts. 6º ao 11 da CF/88), aos quais reconhecidamente, também se atribui o *status* de fundamentais, terem também esta característica, o de serem exercidos de forma direta e imediata (BRASIL, 1988). No entanto, os direitos sociais dependem do Estado (prestações positivas) para serem exercidos. Considerados direitos de 2ª dimensão, aos direitos sociais é atribuída a noção de possuírem baixa normatividade, justamente porque pesa sobre eles a necessidade de buscar a sua justiciabilidade, quando deixa o Estado de cumprir o seu papel.

De acordo com Moraes (2012, p. 205),

Direitos sociais são direitos fundamentais do homem, caracterizando-se como verdadeiras liberdades positivas, de observância obrigatória em um Estado Social de Direito, tendo por finalidade a melhoria de condições de vida aos hipossuficientes, visando à concretização da igualdade social, e são consagrados como fundamentos do Estado democrático, pelo art. 1º, IV, da Constituição Federal.

Cumprе salientar que, ao final do rol dos direitos e garantias fundamentais previstos no artigo 5º, de forma inédita, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 previu a possibilidade de expansividade dos direitos inerentes ao ser humano, ao firmar no § 2º que “Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte.” (BRASIL, 1988).

Ao possibilitar que os tratados internacionais de direitos humanos pudessem fazer parte do catálogo de direitos fundamentais, o constituintin-

te originário permitiu que os tratados dessa natureza adquirissem força normativa constitucional (substancial), uma vez que a interpretação teleológica e sistemática de todo o texto constitucional exigia respeito máximo ao valor da dignidade humana, orientador do fenômeno constitucional (PIOVESAN, 2013, p. 114).

Embora parecesse óbvio o papel de destaque que os tratados internacionais de direitos humanos teriam no sistema jurídico pós-Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, havia ainda a dúvida sobre a real hierarquia dos tratados que disciplinam os direitos humanos. Em razão disso, o poder constituinte derivado reformador incluiu o parágrafo 3º ao artigo 5º do texto constitucional, por meio da Emenda Constitucional 45, de 30 de dezembro de 2004, da seguinte forma: “§ 3º Os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais.” (BRASIL, 1988).

Assim, os tratados internacionais de direitos humanos do qual o país é signatário, se aprovados pelo rito especial no âmbito do Congresso Nacional, seguindo o que estabelece o § 3º do artigo 5º, conferirá a eles o *status* de norma constitucional.

Ao que parece, a inclusão do § 3º ao artigo 5º acaba se demonstrando contrário ao próprio § 2º, que, por ser mais geral e abrangente do que aquele, já acolhia a tese de que os direitos humanos (ainda que positivados nos tratados internacionais dos quais o país é signatário) deveriam sempre prevalecer em quaisquer circunstâncias.

Annoni (2008, p. 278-279) destaca que, para fins de desenlaces doutrinários divergentes acerca da hierarquia dos tratados internacionais de direitos humanos, a inclusão do § 3º ao artigo 5º da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 representou um desserviço à teoria internacional e constitucional dos direitos humanos e, ressalta, mais uma vez, a posição conservadora adotada pelo legislador constituinte reformador, ao não reconhecer expressamente a constitucionalidade formal dos direitos humanos firmados no âmbito internacional, já assegurados por força do § 2º do artigo 5º, como defendeu o constituinte originário. A autora ainda demonstra que o § 3º, por contrariar o que está disposto no § 2º, deve ser atestado como inconstitucional, uma vez que a “redação induz a restrições na incorporação de novos direitos humanos fundamentais [...]” (ANNONI, 2008, p. 280).

Piovesan (2013, p. 133-134) assinala que existem pelo menos quatro correntes que discutem a hierarquia dos tratados internacionais de

direitos humanos; são elas: a) hierarquia supraconstitucional; b) hierarquia constitucional; c) hierarquia infraconstitucional, mas supralegal; e d) a paridade hierárquica entre tratado e lei federal. E enfatiza seu posicionamento, sustentando a tese de que:

[...] a hierarquia constitucional já se extrai de interpretação conferida ao próprio art. 5º, § 2º, da Constituição de 1988. Vale dizer, seria mais adequado que a redação do aludido § 3º do art. 5º endossasse a hierarquia formalmente constitucional de todos os tratados internacionais de proteção dos direitos humanos ratificados, afirmando – tal como fez o texto argentino – que os tratados internacionais de proteção de direitos humanos ratificados pelo Estado brasileiro têm hierarquia constitucional.

Sarlet (2014, p. 301) informa que atualmente o Supremo Tribunal Federal²⁷ tem aderido a tese da supralegalidade dos tratados internacionais de direitos humanos ratificados pelo País antes da entrada em vigor da Emenda Constitucional 45/2004. Esta supralegalidade indica que os tratados internacionais de direitos humanos estariam acima das leis ordinárias e complementares, mas que não possuem *status* equivalente à emenda constitucional.

Acerca da influência do direito internacional dos direitos humanos no âmbito jurídico interno, Piovesan (2013, p. 116) esclarece a necessidade de que as normas do *jus cogens* sejam de fato influenciadas nas Cartas Constitucionais, para que se materialize a proteção universal dos direitos humanos. De acordo com a autora:

O constitucionalismo global compreende não apenas o clássico paradigma das relações horizontais

²⁷ Pode-se citar de exemplo a decisão do Supremo Tribunal Federal no Recurso Especial – RE 466.343/SP de relatoria do Ministro Cezar Peluso, julgado no plenário em 03 de dezembro de 2008, que declarou ilícita a prisão civil do depositário infiel, conforme já estava previsto na Convenção Interamericana de Direitos Humanos de 1969. Assim, o STF acolheu na sua decisão a impossibilidade de prisão civil do depositário infiel por força do tratado internacional, dando a ele *status* supralegal, mas não *status* equivalente às emendas constitucionais. No ano seguinte, a decisão foi transformada na Súmula Vinculante do STF nº 25, dispondo que: “é ilícita a prisão civil de depositário infiel, seja qual for a modalidade do depósito” (STF, 2008).

entre Estados, mas no novo paradigma centrado: nas relações Estado/povo, na emergência de um Direito Internacional dos Direitos Humanos e na tendencial elevação da dignidade humana a pressuposto ineliminável de todos os constitucionalismos. Por isso, o Poder Constituinte dos Estados e, conseqüentemente, das respectivas Constituições nacionais, está hoje cada vez mais vinculado a princípios e regras de direito internacional. É como se o Direito Internacional fosse transformado em parâmetro de validade das próprias Constituições nacionais (cujas normas passam a ser consideradas nulas se violadoras das normas do *jus cogens* internacional). O Poder Constituinte soberano criador de Constituições está hoje longe de ser um sistema autônomo que gravita em torno da soberania do Estado. A abertura ao Direito Internacional exige a observância de princípios materiais de política e direito internacional tendencialmente informador do Direito interno. Nesse raciocínio, a abertura à normação internacional passa a ser elemento caracterizador da ordem constitucional contemporânea. (PIOVESAN, 2013, p. 116)

Por isso, respeitadas as particularidades culturais de cada Estado-nação, é imprescindível que o sistema internacional de proteção aos direitos humanos, com representação normativa dada pelos tratados internacionais, seja o parâmetro a orientar as normas internas dos Estados, e que estes direitos estejam resguardados nas Constituições, tamanha força normativa e soberana que estas possuem atualmente, por força do movimento constitucionalista democrático.

Ainda que se tenha muito a discutir sobre a teoria dos direitos fundamentais, é importante identificar que aqueles positivados na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 estão em ampla sintonia com os direitos enunciados nos tratados internacionais de direitos humanos. A grande preocupação atualmente é verificar de que forma é possível tornar estes direitos efetivos e não meramente num amontoado de regras jurídicas positivadas, mas sem qualquer aplicabilidade prática.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 é imbuída de grandes conquistas e alguns desafios. Como se viu, foi responsável por trazer de volta a democratização ao País e, ao fazer isso, na perspectiva dos direitos políticos e de representação, tornou possível

consagrar novas formas de democracia direta, com atuação/participação popular²⁸. Foi assegurada também, de acordo com o pacto federativo, maior autonomia aos municípios e o reconhecimento de novos sujeitos de direitos, entre eles os objetos desta pesquisa, que se constituem nas crianças e adolescentes negros, duplamente vulneráveis, em razão da idade e de sua cor de pele.

Veronese e Silva (1998, p. 31) destacam que a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 propiciou a criação de uma nova sociedade política, sedimentada na luta cotidiana para materializar as promessas jurídicas ditadas pelo texto constitucional, sejam as demandas advindas dos movimentos negros, movimentos feministas, movimentos dos trabalhadores, movimentos indígenas, movimentos em prol da garantia de direitos de crianças e adolescentes, e muitas outras frentes.

1.2.1 O direito à igualdade como direito humano e fundamental: o debate constitucional sobre as políticas de ação afirmativa

O direito à igualdade está presente nos principais tratados internacionais de direitos humanos, tanto aqueles pertencentes ao sistema global, como aqueles pertencentes aos sistemas regionais, incluindo o sistema americano do qual o Brasil faz parte²⁹. O valor da igualdade se funda principalmente na Declaração de Direitos da Virgínia de 1776 e na Declaração Francesa dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789, compondo, ambas, as noções de que os homens nascem livres e iguais.

É importante constar que uma primeira fase do direito de igualdade esteve assentada sob a concepção de uma igualdade meramente formal, típica do modelo de Estado liberal, segundo a qual o direito de

²⁸ De acordo com Vieira (2013, p. 187), “resta claro que a cidadania participativa foi a maior inovação que CRFB/1988 realizou no âmbito da cidadania, pois, para além do estabelecimento de regras de participação política e ampliação do reconhecimento dos direitos humanos/fundamentais, pressupôs que este novo paradigma, inserto no Estado Democrático de Direito, teria, na sua concretização, a Sociedade como um dos seus instrumentos fundamentais.” Para mais informações sobre o processo de transição democrática conferida pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, e em consequência o direito de participação popular, pesquisar em: VIEIRA, 2013.

²⁹ Desnecessário colacionar aqui todos os tratados em que o direito de igualdade aparece, bastando mencionar que ele está amparado nos documentos internacionais que integram a Carta Internacional dos Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas, bem como nos documentos internacionais do sistema americano, com destaque à Convenção Americana de Direitos Humanos de 1969.

igualdade se expressava a partir e tão somente da noção de que ‘as pessoas são iguais perante a lei’ (SARLET, 2014, p. 541). “Para os pensadores e teóricos da escola liberal, bastaria a simples inclusão da igualdade no rol dos direitos fundamentais para se ter esta como efetivamente assegurada no sistema constitucional.” (GOMES, 2001, p. 18). E ainda, o princípio da igualdade representava a conquista do direito de liberdade, que reconhece uma sociedade de sujeitos livres e iguais.

Em decorrência desse aspecto de formalidade pura e simples é que Sarmento (2008, p. 65) afirma que o direito de igualdade, reconhecido como a igualdade perante a ordem jurídica, serviu de instrumento que beneficiava apenas a elite econômica (detentora de direitos e privilégios), numa sociedade negadora, das injustiças, opressões e desigualdades sociais profundas.

Esta igualdade formal foi muito bem descrita por Orwell (2007) na sua fábula ‘A Revolução dos Bichos’. Na fazenda dos bichos, em analogia ao modelo de Estado liberal-burguês, “todos os bichos eram iguais, mas alguns eram mais iguais que outros”.

Foi necessário, portanto ressignificar o direito de igualdade, uma vez que se devia alcançar uma igualdade como contraponto daquilo que seria a desigualdade. Por isso mencionar direitos iguais em sociedades e épocas diferentes não é tarefa fácil, pois, certamente, a visão contemporânea de igualdade não é a mesma dos séculos anteriores (XVIII, XIX, XX, por exemplo), como o direito de igualdade não é o mesmo em cada sociedade, em cada país. É no reconhecimento das desigualdades que se procura alcançar o que seria o postulado da igualdade.

As desigualdades, é importante frisar, vão passando a ser inaceitáveis no decorrer do tempo e em cada sociedade de formas distintas. Tome-se como parâmetro a discussão sobre a igualdade racial no Brasil, que alcança seu apogeu apenas no final do século XX, em razão das lutas do movimento negro que negaram a ideia de democracia racial na sociedade brasileira (LIMA; VERONESE, 2011), Assim, foi necessário repensar outra configuração de igualdade que reconhecesse os grupos raciais negros como desiguais, socioeconomicamente, por exemplo, perante os grupos raciais brancos. Portanto, falar de igualdade implica falar de desigualdade, que apresenta como fator determinante nesta, a diferença.

Só na fase final do século XX, a preocupação com o direito à diferença incorpora-se definitivamente ao discurso de igualdade. Torna-se evidente, então, que o direito de cada pessoa de ser tratada

com igualdade em relação aos seus concidadãos exige uma postura de profundo respeito e consideração à sua identidade cultural, ainda quando esta se distancie dos padrões hegemônicos da sociedade envolvente. O respeito, a preservação e a promoção das culturas dos grupos minoritários convertem-se assim numa das dimensões fundamentais do princípio da igualdade. (SARMENTO, 2008, p. 68)

Barros (2004) argumenta que a desigualdade é intrínseca à natureza humana e à própria sociedade, composta por seres multifacetários. Nesta sociedade multifacetária sempre existirá homens e mulheres, cada qual com as suas respectivas características de cor, raça, crença, condição sexual, entre outras diferenças. “A afirmação do direito à diferença é necessária quando utilizada em projetos antidiscriminatórios, sobretudo quando pensamos em minorias étnico-raciais descobertas de direitos mais fundamentais.” (CAMILO, 2014, p. 62).

No entanto, a desigualdade também está ligada a um processo histórico de formação, determinada de acordo com o local, o tempo e onde se desenvolveram as diferenças. Contemporaneamente, reconhece-se que a sociedade escravocrata vigente no Brasil por quase quatro séculos e só extinta legalmente no final do século XIX, não era uma sociedade formada por seres humanos iguais, uma vez que a própria escravidão esteve assentada nos ideais racistas e deterministas, enaltecedores de uma superioridade racial de grupos brancos, em detrimento de outros grupos raciais, como os grupos negros.

A herança escravocrata é resultado da desigualdade e da exclusão como princípios de regulação, impostos pela colonialidade europeia negadora de qualquer relação dialética, dos grupos oprimidos, de um ideal emancipatório. Por isso, não é possível garantir direitos iguais sem que haja o reconhecimento das diferenças, sendo que é nas diferenças que a exclusão e a desigualdade operam³⁰ (SANTOS, 2006, p. 279).

³⁰ Santos (2006, p. 280) afirma que “A desigualdade e a exclusão são dois sistemas de pertença hierarquizada. No sistema de desigualdade, a pertença dá-se pela integração subordinada enquanto que no sistema de exclusão a pertença dá-se pela exclusão. A desigualdade implica um sistema hierárquico de integração social. Quem está em baixo está dentro e sua presença é indispensável. Ao contrário, a exclusão assenta num sistema igualmente hierárquico mas dominado pelo princípio da segregação: pertence-se pela forma como se é excluído. Quem está em

Logo, a noção de igualdade formal perde força, também, porque o próprio reconhecimento formal de direitos não assegura, consequentemente, a sua efetivação. Por isso, Sedek (2007, p. XV) afirma que

O fato, porém, das relações concretas não espelha-rem a igualdade prevista em lei não diminui o valor da legalidade. Ao contrário, indica a existência de um desafio assumido pelos grupos sociais que tiveram força política suficiente para conferir para tais direitos o estatuto legal. Em consequência, ainda que não respeitados, não dá no mesmo a presença ou não de direitos formalizados em diplomas legais. A não coincidência entre o mundo real e o legal adverte para a necessidade de se construir mecanismos que garantam a sua aproximação.

A escolha por uma igualdade não meramente formal, produto do que a lei diz que é igual, implica não aceitar mais determinadas desigualdades que visem afrontar os direitos básicos de qualquer ser humano, ou até mesmo negar o valor da sua dignidade humana.

O princípio da igualdade é, por assim dizer, pedra angular do direito constitucional moderno, principalmente porque guarda referência com o modelo de Estado de Direito Democrático e Social, possuindo conexão íntima com os valores de justiça, embora com ele não se confunda (SARLET, 2014, p. 538). Sarmento (2008, p. 66) aponta que foi apenas no século XX, com a vitória de um constitucionalismo de base democrática, que se passa a ter uma releitura do princípio da igualdade, numa igualdade não mais meramente formal, e sim substancial.

Aos poucos, os Estados e as constituições vão reconhecendo novos direitos voltados para a população mais pobre, que envolviam prestações positivas e demandavam uma atuação mais ativa dos poderes públicos, voltada para a garantia de condições mínimas de vida para todos. O culto à autonomia da vontade no campo negocial e a proteção exacerbada da propriedade privada cederam espaço para um direito mais intervencionista, que

baixo, está fora. Estes dois sistemas de hierarquização social, assim formulados, são tipos ideais, pois que, na prática, os grupos sociais inserem-se simultaneamente nos dois sistemas, em combinações complexas.”

se valia com frequência cada vez maior de normas cogentes para proteção das partes mais vulneráveis, como se vê, por exemplo, no Direito do Trabalho, novo ramo da ciência jurídica que se emancipou do Direito Civil na era do *Welfare State*. (SARMENTO, 2008, p. 66)

Em razão disto não mais é possível ignorar na análise do direito de igualdade o direito à diferença, pois este envolve, nos casos dos grupos raciais negros, a necessidade de respeito e valorização da sua identidade étnico-cultural, razão pelo qual se faz urgente transcender ao direito de igualdade meramente formal, porque a busca de uma efetiva igualdade racial está amparada em outros valores, os quais o mero legalismo ou a literalidade pura e simples da lei não permite que se alcancem.

Assim, fundamental foi o processo de expansividade do direito de igualdade que alcançou seu ápice no constitucionalismo produzido no pós-Segunda Guerra Mundial, por força dos tratados e declarações internacionais de direitos humanos que surgiram nesse período histórico. A internacionalização dos direitos humanos, amparada na proteção à vida, integridade física e dignidade humana, tem sua concepção também fundada na ideia de igualdade entre os seres humanos perante a ordem jurídica nacional e internacional. A noção de igualdade vem atrelada à ideia de justiça “ao conceder algo a cada um de acordo com seus méritos e de exigir de cada um aquilo que sua capacidade e possibilidade permitam” (PEDROSO, 2014, p. 120).

O novo postulado de igualdade, atrelado a uma teoria valorativa, visa não mais alcançar aquele sujeito abstrato e racional idealizado no Iluminismo, mas centrado na pessoa humana real e concreta, possuidora de necessidades materiais que precisam ser atendidas para que seja possível o exercício de direitos e liberdades fundamentais. Esta nova concepção de igualdade é possível de se materializar no modelo de Estado Social e Democrático (SARMENTO, 2008, p. 66). A base valorativa desta igualdade ressalta o valor intrínseco consubstanciado na possibilidade de concreção de uma igualdade fática (material), por meio de um dosador de diferenças que melhor permita auxiliar a discernir entre ‘desigualizações aceitáveis e desejáveis’ daquelas que são ‘profundamente injustas e inaceitáveis’ (PEDROSO, 2014, p. 120).

Na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, o princípio da igualdade alcançou posição de destaque já no preâmbulo (como destacado acima), aliado ao valor de justiça social, e inserido no

caput do artigo 5º, que inaugura o rol dos direitos e garantias fundamentais, conforme definido expressamente:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à **igualdade**, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

[...] (BRASIL, 1988. Grifo nosso)

É possível deduzir do texto constitucional a existência de uma dupla dimensão do direito de igualdade, uma dimensão objetiva³¹ e uma dimensão subjetiva, compreendida sob dois aspectos, um negativo (defensivo) e outro positivo (prestacional). Na dimensão subjetiva do direito da igualdade, Sarlet (2014, p. 547) situa, por exemplo, a proibição de tratamentos contrários aos valores de igualdade, bem como compreende a necessidade de assegurar a igualdade mediante medidas compensatórias, que poderão ser adotadas pelo próprio Estado, a fim de afastar eventuais desigualdades, como é o caso das ações afirmativas. Neste caso, as ações afirmativas, considerando a sua natureza positiva ou prestacional da igualdade, implicam “um dever de atuação estatal, seja na

³¹ Sarlet (2014, p. 546) afirma que, “no âmbito da dimensão objetiva, a igualdade [...] constitui valor (princípio) estruturante do Estado Constitucional na condição de Estado Democrático e Social de Direito, muito embora seja controversa a possibilidade de dedução, diretamente do princípio da igualdade, de deveres de proteção dos órgãos estatais. Ainda que se possam compreender as reservas com relação à dedução de deveres de proteção do princípio da igualdade, especialmente no que concerne à liberdade de conformação do legislador, a existência de um dever estatal de proteção das pessoas (inclusive vinculado ao princípio da dignidade da pessoa humana) contra atos de discriminação, inclusive na esfera penal, guarda consonância com o direito constitucional positivo brasileiro, que não apenas proíbe discriminações, mas impõe ao legislador a sua punição (de acordo com o art. 5º, XLI, ‘a lei punirá qualquer discriminação atentatória dos direitos e liberdades fundamentais’) [...]”. No mesmo sentido, Pedroso (2014, p. 131) assevera que “O direito à igualdade apresenta uma perspectiva positiva, impelindo o Poder Público a promover: a) igualdade entre pessoas em determinadas situações (arts. 7º, XX; e 37, VIII, CRFB); b) o acesso igual às prestações de bens, serviços, etc.; bem como c) a concreção de discriminações positivas/ações afirmativas, onde há uma atuação estatal (seja na esfera fática ou normativa) focada na imposição constitucional de uma igualdade de oportunidades.”

esfera normativa, seja na esfera fática, de modo que é possível falar em uma imposição constitucional de uma igualdade de oportunidades.” (SARLET, 2014, p. 547).

Assim, o direito de igualdade material ou substantiva só é alcançável a partir da percepção para quem ou para quais grupos esta igualdade é conferida, pois, em muitas situações em que se observa uma verdadeira desigualdade entre grupos e pessoas, conferir igualdade significa proporcionar a esses grupos ou pessoas tratamento desigual, ou até mesmo políticas de discriminação positiva.

De acordo com Alexy (2008, p. 397),

[...] o enunciado geral de igualdade, dirigido ao legislador, não pode exigir que todos sejam tratados exatamente da mesma forma ou que todos devam ser iguais em todos os aspectos. Por outro lado, para ter algum conteúdo, ele não pode permitir toda e qualquer diferenciação e toda e qualquer distinção. É necessário questionar se e como é possível encontrar um meio-termo entre estes dois extremos. Um ponto de partida para esse meio-termo é a fórmula clássica: O igual deve ser tratado igualmente, o desigual, desigualmente [...].

Segundo Rios (2002, p. 48-49), “a igualdade na lei, ao atentar para as inúmeras e multifacetadas diferenças existentes entre as pessoas e situações, objetiva reconhecê-las e a elas empregar desigual consideração jurídica na proporção destas distinções”. É por existirem desigualdades que se anseia à igualdade real ou material, uma vez que se a lei genérica e abstrata é incapaz de proporcionar o alcance da igualdade meramente formal, deve ser oportunizada pelo Estado a aspiração da “igualização das condições desiguais”, ou seja, conferir igualdade a grupos e pessoas na exata medida das suas desigualdades.

Consideradas as diferenças multiculturais e étnicas que compõem a sociedade brasileira, Santos (2006, p. 316) indica que o novo caminho, para romper com os processos de exclusão e desigualdades, será repensar a política de igualdade articulada com as políticas de identidade, segundo afirmou no seguinte enunciado: “temos o direito a ser iguais sempre que a diferença nos inferioriza; temos o do direito a ser diferentes sempre que a igualdade nos descaracteriza”.

A teoria valorativa do princípio da igualdade reconhece ser imprescindível que o ideal de igualdade corresponda à garantia de justiça

social, aliada com a concepção de uma justiça distributiva, orientada muitas vezes pelo critério econômico, e que possibilite combater o binômio desigualdade-exclusão. E também que a interpretação do princípio da igualdade esteja alinhada com o constitucionalismo democrático, e no caso brasileiro impõe que o Sistema de Justiça alcance a interpretação da cláusula da igualdade, almejando maiores possibilidades quanto ao reconhecimento e a redistribuição de direitos, em consonância com os fundamentos e objetivos da República Federativa do Brasil (FRISCHEISEN, 2007, p. 10).

Cabe reforçar que numa sociedade desigual, como é a sociedade brasileira, o que se pretende é alcançar a igualdade material e não meramente formal. Numa sociedade pluriétnica e multirracial, o Direito tem o dever de amparar as adversidades jurídicas e contribuir para a resolução efetiva das distorções sociais existentes. Os desafios lançados à efetivação do direito de igualdade possuem alinhamento teórico com as críticas travadas aos direitos humanos e fundamentais, que, construídos sobre uma matriz liberal-ocidental, negaram o reconhecimento do direito à diferença, algo que atualmente deve ser imprescindivelmente incorporado para a garantia plena de direitos aos mais diversos indivíduos, nas suas complexas e múltiplas diferenças.

1.3 O DIREITO DE IGUALDADE E DIVERSIDADE: TECENDO ALGUMAS CRÍTICAS AOS DIREITOS HUMANOS NA CONTEMPORANEIDADE

Se a primeira fase de proteção dos direitos humanos, inaugurada no pós-Segunda Guerra, esteve pautada na concepção de uma proteção geral, sem considerar a especificação do sujeito e instrumentalizada numa ideia de igualdade meramente formal, considerando-se que havia neste momento a negação da diferença – a partir do que fora produzido nos regimes nazistas e stalinistas –, o momento atual requer a proteção de direitos humanos, amparada na ideia da diversidade cultural ou no(s) multiculturalismo(s).

Apresenta-se o multiculturalismo(s) no plural porque, assim como é difícil conceituar o que é ‘cultura’³², a expressão multiculturalismo

³² “A ideia de cultura, em um dos seus usos mais comuns, está associada a um dos campos do saber institucionalizados no Ocidente, as humanidades. Definida como repositório do que de melhor foi pensado e produzido pela humanidade, a cultura, neste sentido, é baseada em critérios de valor, estético, morais ou cognitivos que, definindo-se a si próprios como universais, elidem a diferença cultural

como representação de uma emergência na garantia de direitos humanos também encontra dificuldades hermenêuticas. Multiculturalismo(s) porque eles – nas suas variadas formas – podem apresentar-se, pelo menos, sob a forma de um multiculturalismo conservador ou um multiculturalismo emancipatório. De forma sucinta, emprega-se a definição de multiculturalismo emprestada de Santos (2003b, p. 26), ao indicar que “A expressão *multiculturalismo*³³ designa, originalmente, a coexistência de formas culturais ou de grupos caracterizados por culturas diferentes no seio das sociedades ‘modernas’.” Já Flores (2002, p. 20) afirma que o termo ‘multicultural’ pode remeter a um conceito vazio, uma vez que não há possibilidade de vivenciar culturas separadas, ou conduzir a diversas formas de compreender os direitos. “O multiculturalismo respeita as diferenças, absolutizando as identidades e esfacelando as relações hierárquicas – dominados/dominantes – que entre elas ocorrem.”

Tanto Santos (2003) como Flores (2002) escrevem sobre multiculturalismo a partir de duas classificações – o multiculturalismo emancipatório e o multiculturalismo conservador. O multiculturalismo de tendência conservadora, embora reconheça a pluralidade e a diversidade culturais presentes na sociedade, é incapaz de possibilitar uma visão que fuja à lógica de um universalismo abstrato, pois parte da ideia, de forma exemplificativa, de que se existem desigualdades entre pessoas, as políticas de ação afirmativa seriam suficientes para sanar as desigualdades e os possíveis conflitos entre os grupos. Assim, compreender as relações raciais no Brasil, a partir da concepção do multiculturalismo de matriz conservadora – com investimento em ações afirmativas – pode potencializar processos de subordinação e dominação de alguns grupos em detrimento de outros, um se sobrepõe ao outro, mantendo-se a estrutura hierárquica na sociedade – Ex: os negros em relação de subordinação aos brancos.

ou a especificidade histórica dos objetos que classificam. O cânone é a expressão por excelência desta concepção de cultura, estabelecendo os critérios de seleção e as listas de objetos especialmente valorizados como patrimônio cultural universal, em áreas como a literatura, as artes, a música, a filosofia, a religião ou as ciências.” (SANTOS, 2003a, p. 27)

³³ Não é objetivo neste item discorrer sobre as variadas versões ou concepções de multiculturalismo. Dar-se-á ênfase aqui ao multiculturalismo emancipador, presente nas obras de Boaventura de Sousa Santos e Joaquin Herrera Flores. Boaventura, na obra “Reconhecer para libertar: os caminhos do cosmopolitismo multicultural”, propõe, a partir de estudos de casos, cinco teses sobre multiculturalismos emancipatórios e escalas de luta contra a dominação (SANTOS, 2003a/b).

Assim descreve Flores (2002, p. 20):

[...] existem muitas culturas, mas somente uma pode considerar-se o padrão ouro do universal. Por sua parte, a visão localista nos conduzirá a um multiculturalismo liberal de tendência progressista: todas as culturas são iguais, não há mais que se estabelecer um sistema de quotas ou de *affirmative action*, para que as “inferiores” ou “patológicas” possam aproximar-se à hegemonia, mas, ao estilo do politicamente correto, respeitando sempre a hierarquia dominante. Outorgar voz e presença, em razão das diferentes posições sociais, é uma forma de ocultar a “diferença”; em muitas ocasiões, não é mais que uma consequência das desigualdades que ocorrem, no início, ou bem no desenvolvimento do processo de relações sociais.

Embora as políticas de ação afirmativa sejam ferramentas importantes no campo das políticas públicas, para pôr em equilíbrio os diferentes grupos raciais, ou ainda, promover uma igualdade racial, estas políticas, na visão de Flores (2002, p. 12), seriam mecanismos insuficientes para superar a lógica de dominação e subordinação imposta aos grupos (negros) receptores de tais políticas.

Por isso, os multiculturalismo(s) de caráter emancipatório em contraposição ao conservador “baseiam-se no reconhecimento da diferença e do direito à diferença e da coexistência ou construção de uma vida em comum além de diferenças de vários tipos. Estas concepções de multiculturalismos geralmente estão ligadas” (SANTOS, 2003b, p. 33).

O multiculturalismo tem por finalidade visibilizar as políticas de reconhecimento da diferença que inegavelmente apenas no final do século XX têm se confrontado com as identidades consideradas imperiais, ou num falso universalismo, ou nas colonialidades do poder, como explicita Santos (2003b, p. 13-15). Para o autor, é necessário confrontar a teoria dos direitos humanos, situando-a a partir da ideia de globalização contra-hegemônica ou alternativa, contraposta, por óbvio, ao modelo de globalização dominante, referida como globalização neoliberal, responsável pelo considerável aumento da produção das desigualdades e das exclusões – entre países ricos e pobres.

A concepção multiculturalista de direitos humanos fundamenta-se na retomada crítica do pensamento ocidental como contraponto da con-

cepção universalista, que permite, de fato, assegurar um mundo comum sob os anseios da pluralidade e da diversidade entre os indivíduos (LAFER, 1997, p. 56). Logo, a preocupação com o direito à diferença e consequentemente o reconhecimento das identidades dos diversos grupos sociais – como portadores de cultura – é recente e começa gradualmente a inserir-se no direito de igualdade substantiva. “O respeito, a preservação e a promoção das culturas dos grupos minoritários convertem-se assim numa das dimensões fundamentais do princípio da igualdade.” (SARMENTO, 2008, p. 68)

Santos (2003a, p. 43) menciona um direito de “igualdade que reconheça as diferenças e de uma diferença que não produza, alimente ou reproduza desigualdades”. Do mesmo modo, afirma que o conteúdo emancipatório dos direitos humanos deve resgatar a defesa da diferença cultural, da identidade coletiva, da autonomia e da autodeterminação dos povos. A “luta por igualdade” deve, portanto, ser assumida a partir do reconhecimento e do exercício direto e efetivo dos direitos fundamentais ou pela reivindicação por justiça.

É este o sentido e o direcionamento que se pretende dar a esta tese: o reconhecimento dos direitos humanos pautados pela distinção da diferença cultural, e aqui especificamente a da diversidade étnico-racial. Os direitos humanos devem estar amparados pelo pilar da proteção dos seres humanos, conferindo respeito à sua dignidade, e ao mesmo tempo assegurando o direito de igualdade, a partir da “especificação do sujeito”³⁴ no que se refere às suas diferenças.

A polêmica sobre os direitos humanos, no mundo contemporâneo, centra-se, atualmente, em duas visões, duas racionalidades e duas práticas. Em primeiro lugar, uma visão *abstrata*, vazia de conteúdo, referenciada nas circunstâncias reais das pessoas e centrada na concepção ocidental de direito e do valor da identidade. E, em segundo lugar, uma visão *localista*, na qual predomina o “próprio”, o nosso, com respeito ao dos outros, e

³⁴ “Se queremos refletir, a partir desse reconhecimento das especificidades dos outros, devemos começar pela convicção [de que]: os problemas culturais estão estritamente interconectados com os problemas políticos e econômicos. A cultura não é uma entidade alheia ou separada das estratégias de ação social; ao contrário, é uma resposta, uma reação à forma como se constituem e se desenvolvem as relações sociais, econômicas e políticas em um tempo e um espaço determinados.” (FLORES, 2002, p. 12)

centrada na idéia particular de cultura e de valor da diferença. Cada uma dessas visões dos direitos propõe um determinado tipo de racionalidade e uma maneira de como colocá-los em prática. (FLORES, 2002, p. 13)

Seguindo este raciocínio, Warat (1988, p. 11-12) afirmou que um dos grandes desafios que se impõe aos direitos humanos é percebê-los não mais de forma autônoma e ideologicamente neutra, uma vez que esta concepção serviu como elemento instituidor de práticas totalitárias – baseadas na desumanização e na despolitização do social.

É imprescindível desvencilhar a teoria dos direitos humanos dos velhos resquícios eurocêntricos, cuja simbologia sempre se apresentou como um verdadeiro obstáculo à consolidação dos direitos humanos de fato, seja porque sempre procurou a manutenção de um *status quo* insensível aos direitos de minorias – incluindo as minorias étnicas – seja como barreira instrumental de processos de luta e processos políticos de luta por direitos.

Rubio (2014, p. 12) apresenta como proposta para a desconstrução do paradigma liberal de direitos humanos, a partir da sua (re)construção diária e de uma relacionalidade mais concreta, em todos os níveis de convivência humana, como contraponto às abstrações (universalismos) que servem como subterfúgio ideológico da negação das diferenças culturais. A teoria dos direitos humanos pode, portanto, encantar ou desencantar, ela encanta quando instrumentaliza uma luta libertadora por dignidade, não qualquer dignidade, mas uma dignidade emancipatória e que afirme o valor das diferenças e reafirme o valor das identidades. E desencanta quando os direitos humanos passam a servir como instrumento que legitima práticas discriminatórias de exclusão e inferiorização de seres humanos – numa escala hierárquica (RUBIO, 2014, p. 15).

A ocorrência das ‘diferenças’ no mundo social tem relação com o próprio conceito de diversidade, pois as sociedades, cada uma ao seu modo, são compostas por uma infinidade de seres humanos diferentes, cujas diferenças estão atreladas às características pessoais (sexo, idade, etnia) ou ainda de ordem externa, em relação à cidadania (do lugar onde nasceu e de onde é nacional), por exemplo). Ocorre que junto à ideia de diferenças vem imbricada, quase embutida, a noção de que as diferenças podem potencializar desigualdades. Seria como se diferenças e desigualdades caminhassem juntas, embora a primeira pertença ao âmbito do Ser (faz parte da constituição do sujeito), e a segunda ao mundo da

Circunstância (ligado à forma como a sua diferença se relaciona com outras no meio social) (BARROS, 2004, p. 10-14).

A luta pela igualdade racial no Brasil não pode ser uma fórmula vazia, ou basear-se apenas em sistemas numéricos, como os sistemas de quotas, mas deve prevalecer o entendimento de que é fundamental o reconhecimento das identidades e o respeito pelo diferente. E ao mesmo tempo falar sobre igualdade não implica homogeneização forçada, pois todos devem ter igual liberdade de ser diferente e de viver de forma plena de acordo com essas diferenças (SARMENTO, 2008, p. 69).

Em razão disto é que surgem novas teorizações acerca do direito à diferença e a luta contra as desigualdades provenientes destas. Trata-se da política do reconhecimento amparada na ideia de promoção de justiça social. A ideia não é mais a compreensão das diferenças culturais pela via assimilacionista, pois esta, como se sabe, é negadora do reconhecimento e da valorização das identidades e, em razão disto, propulsora da manutenção da dicotomia dominadores/dominados, pois haveria sempre a prevalência de uma cultura em detrimento de outra, à qual se atribuiria o *status* de superior ou dominante.

Fraser (2008, p. 167-168) aponta os novos caminhos que conduzem à percepção de justiça social. Se antes as demandas por justiça social baseavam-se tão somente em políticas distributivas, agora cede-se o espaço também para a construção da justiça social voltada para as demandas por reconhecimento, reconhecimento de identidades, reconhecimento do outro. Para a autora, as duas teses não são antíteses e podem perfeitamente caminhar juntas, pois nenhuma delas sozinha é suficiente para responder às demandas por justiça social³⁵. Por isso, a base da teoria da autora se sustenta em construir uma orientação político-programática capaz de integrar o melhor da política de redistribuição com o melhor da política de reconhecimento da diferença.

³⁵ Acerca da polarização entre os dois tipos de demandas de justiça social – redistributiva e do reconhecimento –, Fraser (2008, p. 168) indaga que, “em alguns casos, a dissociação tornou-se uma polarização. Alguns proponentes da redistribuição rejeitam completamente a política do reconhecimento, considerando as demandas pelo reconhecimento da diferença como uma ‘falsa consciência’, um obstáculo à busca da justiça social. Inversamente, alguns proponentes do reconhecimento aplaudem o relativo eclipse da política de distribuição, a qual, para eles, cheira a um materialismo ultrapassado que não pode nem articular nem desafiar experiências-chave de injustiça. Nestes casos, nós estamos diante daquilo que é apresentado como uma escolha disjuntiva: redistribuição ou reconhecimento? Política de classe ou política de identidade? Multiculturalismo ou democracia social?”

As políticas de redistribuição e de reconhecimento se diferem em pelo menos três situações pontuais. A primeira delas relaciona-se com o fato de as duas políticas abordarem concepções diferenciadas de injustiça, uma vez que a política de redistribuição dá ênfase no combate às injustiças de ordem socioeconômica, enquanto a política de reconhecimento centra-se nas injustiças de ordem cultural, e estão enraizadas nos padrões sociais de representação, geradores de dominação cultural (por aquela de *status* predominante), de não reconhecimento de identidades e de desrespeito. Em segundo lugar, o que diferencia uma política da outra é a estratégia que cada uma adota para resolver o problema da injustiça social. Enquanto a política de redistribuição investe numa reestruturação político-econômica (programas de transferência de renda são exemplo), a política de reconhecimento aposta que o remédio para enfrentar a injustiça social é a transformação cultural, o respeito e a valorização das identidades consideradas até então subalternas. Há uma aposta na diversidade cultural nas políticas de reconhecimento. E em terceiro lugar, as duas políticas são direcionadas para grupos diferentes, a política de redistribuição atenderia aos grupos injustiçados em razão de sua classe social, já a do reconhecimento atende aquele grupo que, dada a sua cultura, apresenta baixo *status*, visto pelo padrão cultural como diferente e, portanto, possui baixo prestígio social (FRASER, 2008, p. 169-171).

O enfrentamento da discussão étnico-racial no Brasil e a possível promoção da igualdade racial deve perpassar pelo investimento nestas duas políticas: de redistribuição e de reconhecimento, pois, como se viu, não são, na concepção de Fraser (2008), antagônicas. Assim, a luta pela igualdade racial deve estar pautada pela melhoria das condições de trabalho das pessoas negras em equivalência às condições de trabalhos ocupados por brancos e, ao mesmo tempo, travar uma luta contra o eurocentrismo e enfatizar as especificidades da cultura negra, de forma a valorizá-la. A dificuldade parece estar em como conciliar a igualdade e a diferença, pois a política de redistribuição busca alcançar uma isonomia substantiva entre os diferentes grupos raciais, enquanto a política de reconhecimento ressalta o valor da ‘diferença’ (MATTOS, 2006, p. 144).

De acordo com Piovesan (2008b, p. 889),

[...] o direito ao reconhecimento requer medidas de enfrentamento da injustiça cultural, dos preconceitos e dos padrões discriminatórios, por meio da transformação cultural e da adoção de uma política de reconhecimento. É à luz dessa política de reconhecimento que se pretende avançar

na reavaliação positiva de identidades discriminadas, negadas e desrespeitadas; na desconstrução de estereótipos e preconceitos; e na valorização da diversidade cultural.

Portanto, abordar as diferenças e as desigualdades no mundo contemporâneo é tarefa extremamente complexa, uma vez que as diferenças poderão ser reconhecidas ou negadas, e ao mesmo tempo as desigualdades podem ser contestadas ou sofridas de forma passiva (BARROS, 2004, p. 14). A valorização e o resgate das diferenças se apresentam como instrumental imprescindível na luta contra as desigualdades que se constituem a partir da negação das diferenças. Pode-se falar em desigualdades de gênero, raça, idade, nacionalidade e tantas outras.

A cultura de respeito e educação em direitos humanos deve, portanto, amparar-se na construção de “uma *cultura dos direitos* que recorra, em seu seio, à universalidade das garantias e ao respeito pelo diferente” (FLORES, 2002, p. 14). Por isso, é possível afirmar que o problema moral do racismo no Brasil não se resolverá com a política de ações afirmativas e políticas distributivas, embora essas políticas venham possibilitar a criação, por exemplo, de uma classe média negra, podendo de fato promover o equilíbrio e a igualdade racial em termos econômicos. No entanto, o problema das relações raciais não se esgota na dicotomia branco/negro e na negação do racismo científico. É necessário investir na “própria autocompreensão de uma identidade cultural que passa inevitavelmente pela construção de elementos raciais, manifestos em práticas racistas de exclusão social, desrespeito e falta de reconhecimento” (OLIVEIRA, 2011, p. 60),

É, portanto, urgente ressignificar a própria concepção de universalidade dos direitos humanos. Que esta universalidade ressignificada seja capaz de contemplar a proteção de categorias vulneráveis, tais como as mulheres, crianças e adolescentes, negros, deficientes, homossexuais, entre outros. O grande desafio aqui estabelecido será o de juntar duas categorias igualmente vulneráveis: ‘criança/adolescente’ e ‘negros’. É necessário pensar de que forma é possível proteger os direitos humanos de crianças e adolescentes negros, que, por sua dupla condição de vulnerabilidade, acabam sendo alijados dos seus direitos e liberdades fundamentais.

Urge também (re)pensar a proteção dos direitos humanos em perspectiva crítica e emancipatória, que permita aos sujeitos envolvidos fazerem parte desse processo, sendo que, como será analisado nos pró-

ximos capítulos, umas das formas de participação envolve o engajamento dos grupos raciais negros, incluindo a população de crianças e adolescentes, no processo de construção e implementação de políticas públicas que visem atender à garantia do direito de igualdade racial e ao reconhecimento da diferença. Como já transcrito, os direitos humanos representam o núcleo básico de proteção do ser humano, e o pós-Segunda Guerra foi responsável pela revalorização do direito à vida humana – com dignidade – e por preparar as teorias jurídicas em âmbito nacional e internacional voltada a esta proteção. É certo que ainda há muito que se construir, mas as premissas a partir de agora devem também incluir a necessidade de valorização e respeito pelas diferenças e particularidades humanas.

No que tange ao objeto de estudo desta tese, é primordial compreender, portanto, além de uma teoria jurídica – nacional e internacional – de proteção aos direitos humanos e fundamentais, que alude ao direito de igualdade, também o processo histórico desencadeador das desigualdades raciais no País, cujas bases se estruturam num racismo histórico ainda fortemente impregnado no imaginário social e responsável pela permanência do negro em situação de exclusão e marginalização social.

Capítulo 2

A IGUALDADE RACIAL E A LUTA ANTIRRACISTA NO BRASIL

A internacionalização dos direitos humanos e o reconhecimento dos seres humanos como sujeitos destes direitos, seja no plano interno dos Estados, seja no âmbito internacional, no final do século XX, foram uma das maiores conquistas no plano legal-normativo até então vistos. O ser humano passou, a partir de então, a ter reconhecido o seu valor e a possuir direitos asseguradores de um mínimo ético universal – vida, integridade física e dignidade humana. Como se viu, foram criados sistemas internacionais de proteção e um amplo corpo de tratados internacionais em matéria de direitos humanos. No plano dos Estados nacionais, aqueles que ratificaram os tratados internacionais também incorporaram um vasto rol de direitos fundamentais nas suas Cartas Constitucionais, como é o caso brasileiro, com a aprovação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

O capítulo anterior serviu de base teórica para compreender a operatividade e as possibilidades de efetivação dos direitos humanos e fundamentais, analisado por meio de suas especificidades, e apontar algumas dificuldades a serem superadas na teoria dos direitos humanos, haja vista o reconhecimento de sociedades multiculturais e a necessidade de abordar os direitos humanos a partir da especificação do sujeito, desvencilhando-se do velho modelo liberal de aplicação normativa aos sujeitos genéricos e abstratos. Se o capítulo anterior referiu-se à necessidade de revisão da teoria dos direitos humanos, agora, amparado pelo multiculturalismo, pelo direito de igualdade e respeito às diferenças, este segundo capítulo terá a finalidade de descrever a possibilidade de construção de uma igualdade racial no Brasil a partir da luta antirracista e do reconhecimento da dignidade e da cultura dos grupos raciais negros.

Como este capítulo tem um aporte teórico de outras áreas além do Direito, principalmente com estudos no âmbito da Sociologia e da História, é importante definir alguns termos no campo das relações raciais. A busca pela igualdade racial ainda é um desafio a ser superado e, como se verá, um dos entraves está relacionado ao racismo, ao preconceito racial e à discriminação racial³⁶ ainda latente na sociedade brasileira.

³⁶ Fernandes (2007) defende a ideia de que os fenômenos: racismo, preconceito racial e discriminação racial são decorrentes da instituição escravista implemen-

Embora os termos pareçam sinônimos, não são, e para que não haja confusão terminológica, é importante neste momento conceituar cada um.

O racismo se manifesta a partir do olhar projetado sobre o *outro*, aquele *outro* que se mostra diferente, e em razão desta diferença se constrói um sentimento negativo, no sentido de negar a diferença e ao mesmo tempo compreender essa diferença como inferior. Para Gomes (2005), o racismo é a expressão de um sentimento negativo que alguém projeta sobre outra pessoa considerando traços físicos ou culturais que podem ser observáveis, tais como a cor da pele, o tipo de cabelo, o formato do nariz, a religião que pratica. Para a autora (GOMES, 2005), esses sinais formam um conjunto de imagens e ideais referentes aos grupos humanos na sociedade capaz, conforme o olhar individual de cada um, de categorizar hierarquicamente os grupos como inferiores e superiores. Portanto, o racismo é uma atitude que, do olhar do racista, adota uma postura contrária a certos grupos sociais devido aos seus aspectos físicos levando em comparação o padrão do seu próprio grupo social (LIMA; VERONESE, 2011). Nesta tese, serão abordadas outras variações do racismo, como o racismo científico e o racismo institucional, ambos, devidamente conceituados no momento em que aparecem no texto.

O racismo tem significado a partir da noção de *raça*³⁷. Historicamente, o termo *raça* teve grande expressão durante o século XIX, com o desenvolvimento das teorias biológicas que classificavam hierarquicamente os seres humanos – em inferiores e superiores – a partir de elementos biológicos.

A ideia de ‘raça’, como produtora de novas identidades sociais e históricas, tais como as de índios, negros ou mestiços, surgiu nas Américas. A inovação trouxe para a dimensão das identidades, além das caracterizações fenotípicas de coloniza-

tada no País por quase quatro séculos; mas, ao estudar as teorias raciais – evolucionismo social e o darwinismo social – é possível perceber que a inferiorização atribuída aos negros não é decorrente da sua condição de escravo, mas, antes de tudo, da sua condição de negro. No entanto, não se pode deixar de registrar que, ao estudar as relações raciais no Brasil, a escravidão representa um importante momento histórico e que traz sim consequências para os grupos sociais negros até os dias atuais (LIMA; VERONESE, 2011).

³⁷ Para Hall (2003, p. 69), *raça* é uma categoria não científica, assim como compreende em torno do seu conceito “uma construção política e social. É a categoria discursiva em torno da qual se organiza um sistema de poder socioeconômico, de exploração e exclusão – ou seja, o racismo”.

dores e colonizados que dividia a população em diferentes grupos, noções de superioridade e inferioridade raciais, o que permitiu hierarquizar percursos. (CAMILO, 2014, p. 72-73)

Atualmente, o termo raça foi ressignificado, devendo ser compreendido como uma construção social, e que somente no mundo social pode ter realidade plena, como elemento identificatório e diferenciador dos diversos grupos sociais que compõem a sociedade brasileira (GUIMARÃES, 2002).

De acordo com Gomes (2005, p. 53), “o preconceito é um julgamento negativo e prévio dos membros de um grupo racial de pertença, de uma etnia ou de uma religião ou de pessoas que ocupam outro papel social significativo”. Esse julgamento prévio tem como característica central a sua inflexibilidade, ou seja, a opinião preconceituosa formada é algo praticamente incontestável, sem prévia análise dos fatos. O sujeito que tem preconceito racial percebe em um, ou em vários grupos raciais, características que lhe desaprovam porque possuem como parâmetro ou padrão as características – sejam físicas ou culturais e identitárias – do grupo racial em que está inserido.

A discriminação racial, no entanto, é a materialização em ações destes sentimentos racistas e preconceituosos. Santos (2001, p. 110) afirma que, quando ação ou manifestação do pensamento racista ou preconceituoso vier “a prejudicar alguém é que se diz que houve discriminação. Enfim, quando o racista ou preconceituoso externaliza sua atitude, agora transformada em manifestação, ocorre a discriminação”. Assim como o termo racismo, a discriminação também ganha novas formas adjetivas, tais como discriminação racial direta e indireta³⁸, discriminação múltipla ou agravada que começaram a aparecer nos documentos internacionais como será demonstrado.

³⁸ Os estudos de Jaccoud e Begin (2002) apontam uma classificação da discriminação racial. Para as autoras, há um desdobramento em discriminação direta e indireta. A primeira está relacionada aos atos concretos que levam a ser discriminada em função da sua cor, percebidos expressamente, seja por meio de gestos, de ações ou verbalmente. Já a discriminação indireta, que é mais difícil de perceber, não é provocada por uma pessoa específica ou um grupo de pessoas de forma expressa, mas se materializa em ações diretamente relacionada às atividades administrativas, empresariais ou incutidas nas políticas públicas que, aparentemente neutras, têm alto teor discriminatório (LIMA; VERONESE, 2011).

Outro termo importante e que merece ser definido é *étnico-racial*. Etnia remete à identidade, à cultura. Logo, unindo o étnico com o racial, o termo étnico-racial remete aos aspectos identitários caracterizadores de diferentes grupos raciais ou de grupos étnicos que, embora não tenham distinções observáveis no que se refere aos atributos físicos, possuem elementos culturais que os diferenciam.

Reconhecer-se numa identidade leva a inúmeras implicações, e é no âmbito da cultura e da história que se constrói a identidade social. A identidade pressupõe que o indivíduo estabeleça uma relação ou um pertencimento a determinado grupo social de referência, e isso implica estar acomodado também na cultura do grupo em que está inserido. O indivíduo não nasce com uma identidade, ele a adquire no decorrer da trajetória de sua vida. A identidade negra é, portanto, uma construção social, histórica, cultural e plural (LIMA; VERONESE, 2011). “Construir uma identidade negra positiva em uma sociedade que, historicamente, ensina aos negros, desde muito cedo, que, para ser aceito, é preciso negar-se a si mesmo, é um desafio enfrentado pelos negros e pelas negras brasileiros(as).” (GOMES, 2005, p. 42-44)

Outra distinção terminológica importante é a diferenciação entre afrodescendente e negro. Em linhas gerais, é possível dizer que ambos os termos remetem à ideia de que se referem aos grupos que se autclasificam como pardos e pretos. Assim, opta-se nesta tese pelo termo negro, no lugar de afrodescendente, pois, embora ele não esteja errado, o termo “negro” alinha-se melhor à política de afirmação de identidade, fruto da mobilização dos movimentos negros no Brasil.

Realizada a definição terminológica presente no estudo das relações raciais no Brasil, é importante informar que a apreciação da temática das relações raciais será discutida em três seções principais. Na primeira, será abordada a concepção de igualdade racial no âmbito internacional, com a análise dos tratados internacionais específicos na matéria, tanto do sistema global – ONU, como do sistema regional – OEA. A segunda parte analisa as ações afirmativas como alternativas de políticas distributivas que visam promover equilíbrio nas relações raciais no Brasil. E, na terceira parte, uma análise histórico-sociológica e jurídica da luta antirracista no Brasil, tendo como marco histórico o início do século XX. Será analisada também, nesta última seção, a construção social do racismo no País e a luta por garantia de direitos humanos e fundamentais travada pelos principais movimentos sociais negros.

2.1 A IGUALDADE RACIAL NOS TRATADOS INTERNACIONAIS DE PROTEÇÃO AOS DIREITOS HUMANOS

É importante, neste momento, salientar que os sistemas internacionais de proteção (global e regional) instrumentalizam, mediante as suas convenções, uma proteção geral, que é aquela destinada a todas as pessoas de forma indistinta, mas também abarca uma proteção especial, quando visa proteger algumas categorias – como a de crianças – e, principalmente, aquelas categorias representativas dos direitos de minorias – étnicas, mulheres, deficientes. Neste caso, é necessário trabalhar com a ideia de especificação do sujeito.

Por isso, em que pese ambos os sistemas abarcarem a concepção de direitos humanos voltada para o respeito ao direito de igualdade e de não discriminação por condição étnico-racial, este capítulo versará sobre os tratados específicos nesta matéria, passando a seguir a discorrer sobre a Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial, aprovada em 21 de dezembro de 1965, pela Assembleia Geral da ONU, e as duas convenções internacionais aprovadas no ano de 2013, no âmbito da OEA – a Convenção Interamericana Contra Toda a Forma de Discriminação e Intolerância e a Convenção Interamericana Contra o Racismo, a Discriminação Racial e Formas Correlatas de Intolerância, ambas aprovadas no dia 05 de junho de 2013, pela Assembleia Geral da OEA.

2.1.1 A Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, de 1965, da ONU

Inicialmente, a construção da matriz liberal de reconstrução dos direitos humanos a partir do segundo pós-guerra evidenciou a preocupação em proteger as pessoas, na sua forma genérica e abstrata, pois considerava que o elemento diversidade foi o justificador das atrocidades contra aqueles, considerados diferentes, principalmente nos regimes totalitários inspirados pela ideologia nazista, amparada na ideia de hierarquização das raças. Logo, os documentos internacionais de proteção aos direitos humanos se preocuparam em garantir uma igualdade formal, sem reconhecer a especificidade dos sujeitos.

Neste contexto, foi imprescindível dar visibilidade a algumas categorias, tais como crianças, mulheres, negros, deficientes e outras, nos tratados internacionais, uma vez que os tratados de caráter geral não lhes conferiam a devida proteção e afirmação de seus direitos humanos.

Nesta pesquisa, é importante estudar a Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial da ONU, de 1965³⁹, porque ela é fruto do reconhecimento da não superação da concepção da hierarquia entre raças humanas. E, nesta lógica, os grupos raciais negros, subalternizados e negados à sua própria condição humana durante o período da escravidão nos séculos anteriores, em vários países, ainda convivem com os processos de discriminação e marginalização nos Estados contemporâneos, e de forma específica esta é a realidade brasileira.

A Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial foi adotada pela Resolução 2.106-A (XX), da Assembleia Geral da ONU, em 21 de dezembro de 1965, e aberta à assinatura dos Estados, em Nova Iorque, em 7 de março de 1966. O Brasil depositou o instrumento de ratificação junto ao Secretário-Geral das Nações Unidas em 27 de março de 1968, e a Convenção passou a ter validade jurídica no âmbito interno a partir da aprovação do Decreto 65.810, de 08 de dezembro de 1969⁴⁰ (BRASIL, 1969).

De acordo com a Convenção, todos os Estados-partes comprometem-se em conjunto ou separadamente a atuar em prol da não discrimi-

³⁹ Ao estudar a Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, compreende-se que seu processo de construção deriva de pelo menos três fatores históricos relevantes e que influenciaram decisivamente na sua criação durante a década de 1960. O primeiro, refere-se ao ingresso de dezessete novos países africanos na Organização das Nações Unidas em 1960. O segundo, deve-se à realização da Primeira Conferência de Cúpula dos Países Não Aliados, em Belgrado, em 1961, e por último, o ressurgimento de atividades nazifascistas no continente europeu. Esses três fatores foram cruciais e determinantes na criação de um instrumento em âmbito global que combatesse a discriminação racial e evitasse a ocorrência de novas atrocidades contra o ser humano, como as verificadas no contexto da Segunda Guerra Mundial (PIOVESAN; GUIMARÃES, 2009).

⁴⁰ Acerca da validade dos atos jurídicos previstos pela Convenção, bem como dos termos por ela estabelecidos para a garantia de proteção contra a discriminação racial, Dantas (2004, p. 203) adverte que os procedimentos de ratificação e de vigência no sistema jurídico interno não se confundem, pois, “Do ponto de vista do Direito interno, no caso do Brasil, é a promulgação pelo Presidente da República que confere validade e executabilidade a esses atos no ordenamento brasileiro. Ressalte-se que, sendo tal promulgação um ato de Direito interno, sua ocorrência não se confunde, e por isso não se condiciona, ao início da competência internacional dos comitês em avaliar as petições endereçadas pelos jurisdicionados brasileiros, o que se dá, no plano do Direito Internacional, pelo depósito da declaração perante o Secretariado da ONU ou pela ratificação do protocolo facultativo, conforme as regras formais estabelecidas pelo próprio tratado.”.

nação e promover o respeito universal pelos direitos humanos, sem distinção de raça, cor, sexo, idioma ou religião. Na Exposição de Motivos justificadores da criação da Convenção estão:

[...]

Alarmados por manifestações de discriminação racial ainda em evidência em algumas áreas do mundo e por políticas governamentais baseadas em superioridade racial ou ódio, como as políticas de *apartheid*, segregação ou separação,

Resolvidos a adotar todas as medidas necessárias para eliminar rapidamente a discriminação racial em todas as suas formas e manifestações, e a prevenir e combater doutrinas e práticas racistas e construir uma comunidade internacional livre de todas as formas de segregação racial e discriminação racial,

[...]

Desejosos de completar os princípios estabelecidos na Declaração das Nações Unidas sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial e assegurar o mais cedo possível a adoção de medidas práticas para esse fim [...]

Nessa Exposição de Motivos é importante resgatar o período histórico de construção da Convenção. Apenas para citar de forma exemplificativa, vigia em plena década de 1960, na África do Sul, o regime legal de *Apartheid* (1944-1990)⁴¹, responsável por instituir no país um

⁴¹ De acordo com o portal do Consulado da África do Sul no Brasil: “Com as eleições de 1948, Hendrick Verwoerd e D. F. Malan criaram um mundo novo: o *apartheid*, ou “separação”. Esta posição política nacional trouxe muitas leis novas. Os negros foram forçados a se sentar em bancos públicos separados, usar entradas de prédios diferentes e ter seus próprios banheiros públicos. No ano seguinte, o decreto *Mixed Marriages Act* proibiu casamentos entre negros e brancos. O decreto mais cruel de todos foi o *Popular Registration Act*, de 1950, que exigia registros de acordo com as classificações raciais. Os negros eram obrigados a carregar um passe permanentemente, impedindo-os de entrar nas cidades. Mais adiante, um grande número de negros foi enviado a áreas chamadas de *township* – áreas de segregação racial e grande pobreza, que quanto mais longe dos olhos dos brancos, melhor. Disponível em: <<http://www.africadosul.org.br/historia.html#historica>>.

sistema de segregação racial entre brancos e negros. No mesmo período, nos Estados Unidos, a luta dos movimentos sociais negros tentava derrubar a doutrina do “separados, mas iguais”, e forçou o governo a promulgar a Lei dos Direitos Civis de 1964, propondo uma política de igualdade racial fomentada mediante políticas públicas de ação afirmativa (SANTOS, J., 2005, p. 53).

No Brasil, embora não houvesse uma segregação legalizada ou institucionalizada entre negros e brancos, e ainda que neste período a ideologia dominante estivesse representada na ideologia da “democracia racial”, o País não esteve livre de conflitos étnicos, pelo contrário. O Golpe Civil-Militar, ocorrido em 1º de abril de 1964, iniciou um período ditatorial com consequências perversas, e uma delas foi a extinção do multipartidarismo e o cerceamento do direito de liberdade de expressão. Se até a ditadura o País conviveu com pelo menos dois movimentos sociais negros de grande expressão, a Frente Negra Brasileira (1931) e o Teatro Experimental do Negro (1944), durante este regime os movimentos foram praticamente silenciados, voltando com força apenas anos depois, ao longo da década de 1980, com o período de transição democrática.

Ainda na Exposição de Motivos da Convenção, consta a necessidade de união de forças de todos os países para eliminar rapidamente a discriminação racial no mundo e que, para isso, os Estados investissem em medidas necessárias e práticas, para sanar as desigualdades raciais.

A Convenção reconhece que não há hierarquia entre os diferentes grupos raciais, assim como reconhece como falsas todas as doutrinas raciais fundamentadas na superioridade e inferioridade racial, a exemplo das teorias raciais deterministas que chegaram ao Brasil no final do século XIX. Não há, portanto, justificativa para a prática de discriminação racial.

A Convenção Sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial está dividida em três partes: I) a primeira estabelece o conceito de discriminação racial e discorre sobre as formas para evitar que a discriminação ocorra, estabelecendo compromissos a serem assumidos pelos Estados-partes; II) a segunda parte institui um Comitê responsável pelo monitoramento e fiscalização dos Estados ratificantes da Convenção. O Comitê constitui-se num mecanismo convencional de monitoramento dos direitos humanos e a própria Convenção estabelece as regras de como os procedimentos devem ocorrer; e, III) a última parte discorre sobre os procedimentos de ratificação pelos países que desejam ser signatários da Convenção (ONU, 1965).

Inicialmente, dar-se-á atenção à primeira parte. A própria Convenção, em seu artigo 1º, define a conceituação de discriminação racial, vedando tal prática a todos os Estados signatários:

Artigo 1º Para os fins da presente Convenção, a expressão “discriminação racial” significará toda distinção, exclusão, restrição ou preferência baseada em raça, cor, descendência ou origem nacional ou étnica que tenha por objeto ou resultado anular ou restringir o reconhecimento, gozo ou exercício em um mesmo plano (em igualdade de condição) de direitos humanos e liberdades fundamentais nos campos político, econômico, social, cultural ou em qualquer outro campo da vida pública. (ONU, 1965)

O rol de artigos da primeira parte da Convenção apresenta um conjunto de medidas a serem tomadas pelos Estados para coibir a prática de discriminação racial, que vão desde políticas proibicionistas de tal conduta, e que, muitas vezes, os países resolvem no campo da criminalização (com o estabelecimento de tipos penais, como exemplo, no Brasil, em que a injúria racial é crime definido pelo artigo 140, § 3º, do Código Penal) (BRASIL, 1940), até a criação de políticas públicas de ação afirmativa, ou ainda, a criação de políticas no campo do ensino que visam promover uma cultura de respeito pelos direitos humanos e pela igualdade racial.

O artigo 2º da Convenção impõe aos Estados-parte que criem medidas específicas, principalmente no campo das políticas públicas, para o combate a discriminação racial, e que estas ações devem se materializar sem demora com intuito de alcançar a equidade e justiça social. Reafirma a necessidade de criar políticas específicas, no campo social, econômico, cultural e outros, aos grupos marginalizados ou às minorias, com o propósito de proporcionar igualdade de condições. E no item 2 estabelece:

2. Os Estados-partes tomarão, se as circunstâncias o exigirem, nos campos social, econômico, cultural e outros, **medidas especiais e concretas** para assegurar, como convier, o desenvolvimento ou a proteção de certos grupos raciais ou de indivíduos pertencentes a esses grupos, com o objetivo de garantir-lhes, em condições de **igualdade**, o pleno

exercício dos direitos humanos e das liberdades fundamentais. Essas medidas não deverão, em caso algum, ter a finalidade de manter direitos desiguais ou distintos para os diversos grupos raciais, depois de alcançados os objetivos, em razão dos quais foram tomadas. (ONU, 1965)

Já o artigo 7º determina:

Artigo 7º - Os Estados-partes comprometem-se a tomar as medidas imediatas e eficazes, principalmente no campo do ensino, educação, cultura, e informação, para lutar contra os preconceitos que levem à discriminação racial e para promover o entendimento, a tolerância e a amizade entre nações e grupos raciais e étnicos, assim como para propagar os propósitos e os princípios da Carta das Nações Unidas, da Declaração Universal dos Direitos Humanos, da Declaração das Nações Unidas sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial e da presente Convenção. (ONU, 1965)

Logo, se as políticas públicas universais não conseguem alcançar efetivamente a coletividade, e se diante dessas políticas universalistas as minorias étnico-raciais ainda mantêm-se em situação social desfavorecida, ou se simplesmente essas políticas não as alcançarem, é imprescindível que se criem políticas específicas a esses grupos marginalizados e excluídos socialmente. No Brasil, seguindo a tradição de outros países, essas políticas recebem o nome de ações afirmativas (do inglês *affirmative action*). Como se viu, “as ações afirmativas se definem como políticas públicas (e privadas) voltadas à concretização do princípio constitucional da igualdade material à neutralização dos efeitos da discriminação racial, de gênero, de idade, de origem nacional e de compleição física” (GOMES, 2003, p. 21).

De acordo com Piovesan (2008c, p. 33),

[...] a Convenção sobre a Eliminação de todas as formas de Discriminação Racial prevê, no artigo 1º, parágrafo 4º, a possibilidade de ‘discriminação positiva’ (a chamada ‘ação afirmativa’), mediante a adoção de medidas especiais de proteção ou in-

centivo a grupos ou indivíduos, com vistas a promover sua ascensão na sociedade até um nível de equiparação com os demais. As ações afirmativas constituem medidas especiais e temporárias que, buscando remediar um passado discriminatório, objetivam acelerar o processo de igualdade, com o alcance da igualdade substantiva por parte de grupos socialmente vulneráveis, como as minorias étnicas e raciais, dentre outros grupos.

Observa-se que no plano internacional outros instrumentos jurídicos apostam no investimento em políticas de ações afirmativas como contribuidoras da minimização das discriminações, ou ainda, responsáveis por potencializar um equilíbrio ou equidade social para as minorias subjugadas, citando-se como exemplo as Convenções da ONU: Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (1979), o Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966), o Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos (1966), a Convenção Internacional sobre os Direitos da Pessoa com Deficiência (2006), e no âmbito da OEA também existem convenções específicas que abordam a necessidade de investimento em políticas públicas específicas voltadas para proteger os direitos das mulheres, dos deficientes e que reforçam a luta contra a discriminação racial e todas as formas de intolerância.

A segunda parte da Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial de 1965 instituiu um Comitê para monitoramento, sendo esta a primeira Convenção da ONU a adotar esta sistemática de supervisão. O Comitê é composto por 18 peritos escolhidos por sua imparcialidade e alta estatura moral, tendo competência para examinar as petições individuais, os relatórios encaminhados pelos Estados-partes e as comunicações interestatais. Ao Comitê compete também adotar as 'Recomendações Gerais' que se constituem num repertório jurisprudencial do Comitê, no que alude a questões de interpretação do próprio tratado, bem como orientar os Estados-partes no cumprimento dos seus deveres jurídicos (PIOVESAN, 2008c, p. 35). Esses mecanismos de implementação servem como auxílio na fiscalização das ações que os Estados-partes devem concretizar no combate à discriminação racial (PIOVESAN; GUIMARÃES, 2009).

A Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial deve ser invocada sempre na luta antirracista no Brasil. É preciso dar visibilidade a esse instrumento internacio-

nal ratificado pelo País no final da década de 1960. Um dos maiores avanços dessa Convenção Internacional é a possibilidade de os Estados ratificantes investirem em políticas públicas específicas para determinada categoria étnico-racial que esteja em situação de desvantagem política e socioeconômica em relação a outros grupos, como é o caso da população negra. Portanto, essa Convenção tem a árdua tarefa de impor aos Estados-parte o combate à discriminação racial mediante uma política de garantia da igualdade racial e ao mesmo tempo incentivar a educação para os direitos humanos, e especificamente, a educação⁴² para as relações raciais no Brasil.

2.1.2 As convenções sobre discriminação racial e intolerância previstas no sistema americano de direitos humanos

No dia 05 de junho de 2013, mais dois documentos internacionais integraram o sistema interamericano de proteção aos direitos humanos; são eles: A Convenção Interamericana contra o Racismo, Discriminação Racial e Formas Correlatas de Intolerância e a Convenção Interamericana contra Toda a Forma de Discriminação e Intolerância.

A aprovação das duas convenções tem relação com a preocupação da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) de fortalecer o princípio da não discriminação. A não discriminação envolve assegurar os direitos humanos das populações negras no continente americano, que, mesmo depois de encerrado o período colonial e escravagista, ainda se mantém latente, reforçando o processo de exclusão social dos grupos negros e ampliando as desigualdades raciais nos países americanos.

No dia 05 de dezembro de 2011 a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) publicou o relatório “*La situación de las personas afrodescendientes en las Américas*”⁴³, demonstrando as difi-

⁴² No Brasil, foi aprovada a Lei 10.639, de 9 de janeiro de 2003, posteriormente substituída pela Lei 11.645, de 10 de março de 2008, que estabelece a obrigatoriedade do ensino de história e cultura afro-brasileiras e africanas em todos os estabelecimentos educacionais do País. A proposta da lei ao reformular os currículos escolares é proporcionar o conhecimento sobre a diversidade cultural e especificamente sobre a cultura africana e afro-brasileira e minimizar, por assim dizer, o impacto que a cultura eurocêntrica impõe nas salas de aulas de todo o País (BRASIL, 2008).

⁴³ “A CIDH apontou que a América conta com uma população de cerca de 30% de afrodescendentes, no entanto, este número pode ser maior, pois foram encontradas dificuldades de operacionalizar os censos dos Estados. Pode-se afirmar que,

culdades em assegurar os direitos humanos dos grupos negros⁴⁴ nos países da América.

De acordo com o relatório, os grupos raciais negros sofrem de duplo processo de segregação social, seja porque são negros, seja porque são pobres⁴⁵. Há de se enfrentar esta dicotomia entre raça e classe social, pois um é consequência do outro e vice-versa.

Os países americanos têm uma população estimada de 150 milhões de pessoas negras, o que corresponde a cerca de 30% da população total, sendo estes os grupos raciais mais pobres do continente (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, 2011, p. 6). De acordo com estudos levantados pelo Banco Mundial, a raça e a condição étnica desses grupos são determinantes para a sua condição de pobreza e consequente exclusão social, e indicam que há uma forte relação entre raça/etnicidade e a dificuldade de acesso aos serviços sociais vitais, como educação, saúde e assistência social (ANNONI; LIMA, 2014, p. 103).

Ainda conforme o relatório, a situação de vida dos grupos negros no Brasil e na Colômbia são alarmantes:

de uma maneira geral, os institutos de pesquisa que se dedicam a investigar a questão racial encontram alguns desafios a serem superados, principalmente no que se refere à metodologia empregada na coleta dos dados. Há ainda muitos dilemas e controvérsias envolvendo as definições de classificação por raça/cor nos instrumentos de pesquisa. A CIDH apontou a necessidade de ser incluída a categoria afrodescendente nos instrumentos de pesquisa e coleta de dados. Reforça a necessidade de que o instrumento de pesquisa seja respondido através da auto-classificação, ou seja, a autopercepção que o entrevistado tem de si mesmo no momento da entrevista.” (ANNONI; LIMA, 2014, p. 100-101). “[...] *es necesario que los Estados lleven adelante campañas de concientización y capacitación sobre las categorías de auto identificación, que incentiven a la población afrodescendiente a auto identificarse y sensibilicen a los encuestadores.*” (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, 2011, p. IX)

⁴⁴ O relatório da CIDH usa o termo afrodescendente para se referir à população negra nos países americanos.

⁴⁵ Jaccoud (2008, p. 60), referindo-se ao contexto brasileiro, argumenta que a pobreza é associada à negritude, longe de fazer uma defesa de que o problema do País é decorrente apenas da hierarquização das classes sociais, a autora vai além, e enfatiza que os pobres não são portadores de direitos, independentemente de qual seja a sua cor. Mas que esse fenômeno é fator determinante para legitimar o discurso de que o preconceito se assenta apenas na pobreza e não seja exclusivamente racial. E é nesse sentido que “o racismo, o preconceito e a discriminação operariam integrados a um importante processo de naturalização da pobreza. Ao mesmo tempo, a pobreza opera sobre a naturalização do racismo [...]” e essa naturalização das desigualdades é responsável por influenciar a permanência marginal dos negros na sociedade atual.

En efecto, la Comisión ha advertido que, en Brasil, el 50% de las personas afrodescendientes tienen una renta mensual menor de dos salarios mínimos, e inversamente, en los ingresos altos, mientras 16% de blancos reciben más de diez salarios mínimos, esa proporción baja entre los afrodescendientes al 6%. Adicionalmente, la CIDH ha indicado que, en Colombia, la tasa de mortalidad infantil (niñas y niños menores de un año fallecidos por cada mil nacidos vivos) de los niños y niñas afrodescendientes es aproximadamente el doble de la registrada para los niños y niñas a nivel nacional y que en cuanto a la esperanza de vida al nacer, para los hombres afrodescendientes es de 64,6 años, frente a 70,3 años para el total de la población. En el caso de las mujeres afrodescendientes es de 66,7 años, frente a 77,5 años para las mujeres a nivel nacional. (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, 2011, p. 7)⁴⁶

O relatório da CIDH pontuou que o diagnóstico e o levantamento de dados realizados nos países americanos comprovam a existência de discriminação racial e racismo, propiciando ainda que em segmentos majoritários ou minoritários da população, os grupos negros vivem propensos a uma discriminação estrutural, que os impede inclusive, em todos os níveis de governo, de gozar e exercer os seus direitos humanos (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, 2011, p. 24).

La Comisión observa con preocupación que los principios de igualdad y no discriminación aún no

⁴⁶ Com efeito, a Comissão observou que, no Brasil, 50% das pessoas negras têm uma renda mensal inferior a dois salários mínimos e, inversamente, na renda alta os grupos raciais brancos, 16%, recebem mais de dez salários mínimos correspondem a apenas 6%. Somado a isso, a Comissão indicou que, na Colômbia, a taxa de mortalidade infantil corresponde a um óbito para cada mil crianças menores de 1 ano nascidos vivos, já a taxa de crianças negras é de aproximadamente o dobro da média nacional, enquanto a expectativa de vida de homens negros é de aproximadamente 64,6 anos em comparação com a população total que é de 70,3 anos. No caso de mulheres negras, a expectativa de vida é de 66,7 anos e, comparado com as mulheres de todo o país, esta estimativa chega a 77,5 anos. (Tradução livre.)

se encuentran completamente garantizados para las personas afrodescendientes de las Américas. Más aún, las personas afrodescendientes se ven afectadas profundamente por la persistencia del racismo, que les impide estratégicamente el goce y ejercicio de sus derechos humanos. (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, 2011, p. 24)⁴⁷

A falta de denúncias de casos de discriminação racial nos países americanos não significa ausência de processos discriminatórios. As sociedades americanas, apenas recentemente, começaram a debater e a enfrentar o tema das relações raciais. A luta antirracista ganhou força nos países americanos ao longo de todo o século XX. No Brasil, este processo começou tardiamente, entre o final do século XX e início do século XXI (ANNONI; LIMA, p. 106).

Embora a luta dos movimentos sociais tenha fortalecido a luta antirracista no Brasil e em outros Estados, é perceptível que a falta de acesso à justiça ainda seja um dos maiores empecilhos à efetivação dos direitos humanos dos grupos sociais negros. Para o relatório da CIDH, de 2011, a falta de acesso à justiça pode ser explicada por uma gama de fatores, dentre os quais se destaca a falta de denúncias das próprias vítimas de racismo. E isto é explicável por vezes pelo desconhecimento das vítimas acerca dos seus direitos, pela desconfiança nas instâncias estatais ou até mesmo pelo temor de sofrerem novo processo de vitimização e discriminação (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, 2011, p. 45)⁴⁸.

⁴⁷ A Comissão observa com preocupação que os princípios da igualdade e da não discriminação ainda não estão totalmente garantidos para as pessoas afrodescendentes nas Américas. Além disso, as pessoas afrodescendentes estão profundamente afetadas pela persistência do racismo, o que as impede estrategicamente de exercerem seus direitos humanos. (Tradução livre)

⁴⁸ “*Las respuestas al cuestionario indicaron como obstáculos la burocratización del sistema de justicia, la falta de un servicio de información inmediata, el lenguaje utilizado en el sistema judicial, la mala organización y gestión de las instancias judiciales, la falta de capacitación de los operadores de justicia, la falta de defensores públicos, los altos costos de contratar un abogado y llevar adelante un proceso judicial, la falta de conocimiento sobre las acciones y las instancias a las cuales recurrir, y los mecanismos de ejercicio, y la inexistencia de recursos judiciales.*” (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, 2011, p. 46)

A Comissão Interamericana de Direitos Humanos e a Corte Interamericana têm estabelecido que a proteção aos direitos humanos de grupos negros deve obedecer aos princípios da igualdade e da não discriminação, e isto implica que os Estados devem assumir a obrigação de: a) não introduzir em seus ordenamentos jurídicos regulações discriminatórias ou que tenham efeitos discriminatórios em diferentes grupos sociais; b) excluir e revogar leis e dispositivos normativos de caráter discriminatório; c) combater as práticas discriminatórias, e; d) estabelecer normas e adotar as medidas necessárias para reconhecer e assegurar uma efetiva igualdade (material) de todas as pessoas perante a lei (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, 2011, p. 64).

Em razão da luta antirracista no continente americano e diante da necessidade de assegurar os princípios da igualdade e da não discriminação, foram aprovadas em 2013 duas Convenções Internacionais no âmbito da Organização dos Estados Americanos; são elas: a Convenção Interamericana contra o Racismo, a Discriminação Racial e Formas Correlatas de Intolerância e a Convenção Interamericana contra Toda Forma de Discriminação e Intolerância.

As duas convenções têm muito em comum, desde a maneira como são organizadas até a forma de definirem alguns conceitos operacionais como discriminação e intolerância. Possuem a mesma estratégia de efetivação, estimulada a partir da constatação de que os Estados-partes devem adotar medidas específicas de combate à discriminação racial e qualquer forma de intolerância, por meio do investimento em políticas de ação afirmativa.

A grande inovação trazida pelas duas convenções foi terem abordado o conceito de discriminação múltipla ou agravada, e no caso específico da Convenção sobre a questão racial, surge a divisão entre discriminação racial comum e discriminação racial indireta.

Artigo 1.

[...]

1. **Discriminação racial** é qualquer distinção, exclusão, restrição ou preferência, em qualquer área da vida pública ou privada, cujo propósito ou efeito seja anular ou restringir o reconhecimento, gozo ou exercício, em condições de igualdade, de um ou mais direitos humanos e liberdades fundamentais consagrados nos instrumentos internacionais aplicáveis aos Estados Partes.

A discriminação racial pode basear-se em raça, cor, ascendência ou origem nacional ou étnica.

2. **Discriminação racial indireta** é aquela que ocorre, em qualquer esfera da vida pública ou privada, quando um dispositivo, prática ou critério aparentemente neutro tem a capacidade de acarretar uma desvantagem particular para pessoas pertencentes a um grupo específico, com base nas razões estabelecidas no Artigo 1.1, ou as coloca em desvantagem, a menos que esse dispositivo, prática ou critério tenha um objetivo ou justificativa razoável e legítima à luz do Direito Internacional dos Direitos Humanos.

3. **Discriminação múltipla ou agravada** é qualquer preferência, distinção, exclusão ou restrição baseada, de modo concomitante, em dois ou mais critérios dispostos no Artigo 1.1, ou outros reconhecidos em instrumentos internacionais, cujo objetivo ou resultado seja anular ou restringir o reconhecimento, gozo ou exercício, em condições de igualdade, de um ou mais direitos humanos e liberdades fundamentais consagrados nos instrumentos internacionais aplicáveis aos Estados-partes, em qualquer área da vida pública ou privada.

4. **Racismo** consiste em qualquer teoria, doutrina, ideologia ou conjunto de ideias que enunciam um vínculo causal entre as características fenotípicas ou genotípicas de indivíduos ou grupos e seus traços intelectuais, culturais e de personalidade, inclusive o falso conceito de superioridade racial. (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, 2013a)

O estudo das relações raciais no Brasil possui alinhamento teórico com os conceitos trazidos nos itens acima e descritos na Convenção Interamericana, os quais são orientadores desta tese. A discriminação múltipla traz a intrínseca ideia de que o fenômeno das discriminações é extremamente complexo, e que uma mesma pessoa pode ser vítima potencial de várias discriminações ao mesmo tempo – por exemplo ‘a adolescente negra’ sofre de dupla discriminação, de gênero e racial –, por isto, a Convenção Interamericana inova ao trazer o conceito de discriminação múltipla.

Embora as convenções internacionais tenham trazido o conceito e normatizado sobre a discriminação múltipla, em algumas situações as discriminações tornam-se invisíveis, daí a opção de Silva (2013) por trabalhar com o conceito de discriminação interseccional, seguindo os estudos do movimento feminista negro dos Estados Unidos. “A discriminação interseccional ocorre quando dois ou mais critérios proibidos interagem, sem que haja possibilidade de decomposição deles, em uma mesma situação discriminatória” (SILVA; SANTOS, 2015). Há a necessidade, portanto, de ocorrer a junção de várias identidades intersectadas em estruturas de subordinação. A presença simultânea de critérios proibidos de discriminação deverá ser verificada em cada caso concreto, e é isto que determinará a existência de discriminação interseccional⁴⁹.

Nesse sentido, Crenshaw (2002, p. 172) afirma:

Há um reconhecimento crescente de que o tratamento simultâneo das várias diferenças que caracterizam os problemas e dificuldades de diferentes grupos de mulheres pode operar no sentido de obscurecer ou de negar a proteção aos direitos humanos que todas as mulheres deveriam ter. Assim como é verdadeiro o fato de que todas as mulheres estão, de algum modo, sujeitas ao peso da discriminação de gênero, também é verdade que outros fatores relacionados a suas identidades sociais, tais como classe, casta, raça, cor, etnia, religião, origem nacional e orientação sexual, são diferenças que fazem diferença na forma como vários grupos de mulheres vivenciam a discriminação. Tais elementos diferenciais podem criar pro-

⁴⁹ Na pesquisa sobre “Discriminação Múltipla: a violência sofrida por jovens negros pobres no Brasil...”, os autores Silva e Santos (2015) afirmam que, “no caso dos jovens negros pobres, será constatada a discriminação quando essas identidades estiverem presentes em estruturas racistas, classistas e etárias. A realidade vivenciada pelos jovens negros pobres não deve ser vista de maneira aritmética com a soma das identidades inseridas em critérios proibidos de discriminação (jovem e negro e pobre). A mera adição ocasional em invisibilidades da vítima da discriminação múltipla de fato, pois refletiria na também análise separada das estruturas de subordinação. De outro modo, compreender as identidades interseccionadas (jovem negro pobre), conforme o contexto das estruturas de subordinação permite respostas concretas ao combate da discriminação múltipla. Compreender a discriminação múltipla como discriminação interseccional é um caminho para a concreta captura das realidades discriminatórias.”.

blemas e vulnerabilidades exclusivos de subgrupos específicos de mulheres, ou que afetem desproporcionalmente apenas algumas mulheres.

Trazendo a discriminação múltipla ou interseccional para o contexto da tese, é perceptível que as próprias categorias – infância e adolescência – já são vulnerabilizadas no contexto social, principalmente quando acrescida a outras categorias também discriminantes, tais como a condição social (a pobreza) ou racial (negra). Ao olhar para um passado não tão distante, constata-se que por quase todo o século XX, durante a vigência dos Códigos de Menores de 1927 e 1979, a normatização da pobreza e o controle social da população negra faziam parte da agenda do País, cujas políticas segregacionistas e discriminatórias ainda estão, como se verá ao longo deste trabalho, impregnadas nas políticas públicas e na forma como o Estado brasileiro tem conduzido a proteção aos direitos de crianças e adolescentes negros.

Voltando às duas Convenções, pode-se perceber que o conceito de discriminação múltipla tem muito a contribuir para o estudo das relações raciais no Brasil, inserindo neste contexto a criança e o adolescente negro e todas as demais categorias responsáveis por promover-lhes as mais variadas formas de discriminação e, conseqüentemente, negação aos seus direitos humanos e fundamentais.

Acerca dos mecanismos de proteção e monitoramento das duas Convenções, ambas criaram uma forma comum, o estabelecimento do Comitê Interamericano para a Prevenção e Eliminação do Racismo, Discriminação Racial e Todas as Formas de Discriminação e Intolerância, conforme indicado nas Convenções:

Artigo 15. A fim de monitorar a implementação dos compromissos assumidos pelos Estados Partes nesta Convenção:

[...]

IV - será estabelecido um Comitê Interamericano para a Prevenção e Eliminação do Racismo, Discriminação Racial e Todas as Formas de Discriminação e Intolerância, o qual será constituído por um perito nomeado por cada Estado Parte, que exercerá suas funções de maneira independente e cuja tarefa será monitorar os compromissos assumidos nesta Convenção. O Comitê também será responsável por monitorar os compromissos as-

sumidos pelos Estados que são partes na Convenção Interamericana contra o Racismo, a Discriminação Racial e Formas Correlatas de Intolerância; [...]

V - o Comitê será o foro para intercambiar ideias e experiências, bem como examinar o progresso alcançado pelos Estados Partes na implementação desta Convenção e qualquer circunstância ou dificuldade que afete seu cumprimento em alguma medida. O referido Comitê poderá recomendar aos Estados Partes que adotem as medidas apropriadas. Com esse propósito, os Estados Partes comprometem-se a apresentar um relatório ao Comitê, transcorrido um ano da realização da primeira reunião, com o cumprimento das obrigações constantes desta Convenção. (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, 2013a)

As Convenções entrarão em vigor no trigésimo dia após o depósito do segundo instrumento de ratificação e adesão à Secretaria Geral da Organização dos Estados Americanos. Já o Comitê dependerá, para entrar em funcionamento e atuar em regime de colaboração com a própria Comissão Interamericana de Direitos Humanos, da ratificação de pelo menos dez Estados-partes.

Considerando que até o momento nenhuma das duas Convenções Interamericanas foram ratificadas por qualquer país, não estão ainda em vigor no âmbito da Organização dos Estados Americanos⁵⁰. Tem-se apenas a manifestação de interesse em aderir de alguns países, mas nenhum concluiu o procedimento de ratificação. Manifestaram interesse em aderir à Convenção contra o Racismo, a Discriminação Racial e Formas Correlatas de Intolerância os seguintes países: Antígua e Barbuda (07/06/13); Argentina (07/06/2013); Bolívia (10/03/2015); Brasil (07/06/2013); Colômbia (08/09/2014); Costa Rica (07/06/2013); Equador (07/06/2013); Haiti (25/06/2014); Panamá (05/06/2014); e Uruguai (07/06/2013).

Com relação à Convenção Interamericana Contra Toda Forma de Discriminação e Intolerância, manifestaram interesse em aderir os se-

⁵⁰ A consulta foi realizada em 05 de junho de 2015, no seguinte endereço: <http://www.oas.org/es/sla/ddi/tratados_multilaterales_interamericanos_firmas.asp>

guintes países: Argentina (07/06/2013); Bolívia (10/03/2015); Brasil (07/06/2013); Colômbia (08/09/2014); Equador (07/06/2013); Haiti (25/06/2014); Panamá (05/06/2014); e Uruguai (07/06/2013).

Nem todos os países postulantes à ratificação da Convenção específica sobre discriminação racial manifestaram interesse em aderir à Convenção contra discriminação e intolerância de forma genérica. A manifestação de interesse em aderir à Convenção faz parte de ato privativo do chefe do Poder Executivo, que deve levar a proposta ao país para aprovação no parlamento e, posteriormente, fazer a ratificação do tratado e depositá-lo junto à Secretaria Geral da OEA.

Ainda que consideradas as limitações vigentes no sistema global de proteção, a possibilidade de submeter o Estado ao monitoramento e controle da comunidade internacional, sob o risco de uma condenação política e moral no fórum da opinião pública internacional, parece uma importante estratégia a ser utilizada e potencializada pelos indivíduos titulares de direitos internacionais. (PIOVESAN, 2013, p. 323)

O preconceito, o racismo e a discriminação racial podem não acabar, e continuar presentes no imaginário social, mas a estratégia é que, a partir do investimento em ações afirmativas, se estabeleça o equilíbrio/igualdade nas relações raciais nas sociedades americanas, e que essas ações sejam pensadas em conjunto com outras estratégias, visando igualmente fortalecer as identidades, por meio das políticas de reconhecimento e de uma indispensável política de educação para direitos humanos, capaz de envolver a sociedade como um todo.

2.2 AS AÇÕES AFIRMATIVAS PARA OS GRUPOS RACIAIS NEGROS: PROMOVEDO A IGUALDADE RACIAL E A NÃO DISCRIMINAÇÃO

As ações afirmativas ou políticas de discriminação positiva são ferramentas utilizadas, principalmente no campo das políticas públicas, cuja finalidade seja almejar a concretização do princípio da igualdade substancial em contextos sociais, econômicos e culturais marcados por situações de exclusão e discriminação.

No entanto, para falar em desigualdades, é importante que haja a identificação de quem são os iguais e quem são os desiguais e em qual contexto social se operam as igualdades e as desigualdades. Como esta tese tem como objetivo específico apresentar os desequilíbrios ou desigualdades sociais entre grupos raciais negros, em comparação com os grupos raciais brancos, esta análise parte principalmente da constatação do cenário de desigualdade racial, que ainda é latente na sociedade brasileira, segundo os dados oficiais⁵¹ disponibilizados no País.

Como forma de combater, neste caso, o fenômeno da desigualdade racial, são utilizadas formas alternativas, que visem alcançar o ideal de igualdade racial em consonância com a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 e os tratados internacionais de direitos humanos, para que seja possível concretizar os direitos fundamentais dos grupos raciais negros no Brasil. Para alcançar tal desiderato, é imprescindível que os operadores jurídicos, mas não apenas eles, se afastem da visão formalista do princípio da igualdade, dedicando maior atenção ao mundo real e às tensões raciais ainda presentes no Brasil (SARMENTO, 2008, p. 77).

Buscando um conceito de ações afirmativas, Gomes (2003, p. 21) assim as expõe:

As ações afirmativas se definem como políticas públicas (e privadas) voltadas à concretização do princípio constitucional da igualdade material e à neutralização dos efeitos da discriminação racial, de gênero, de idade, de origem nacional e de compleição física. Na sua compreensão, a igual-

⁵¹ De acordo com o censo demográfico de 2010, os negros correspondem à 50,7% da população brasileira, enquanto que a população que se autodeclara branca corresponde a 47,7% (IBGE, 2009). Apenas para exemplificar, serão levantados aqui os dados sobre a taxa de analfabetismo na população brasileira, que é consideravelmente maior em relação aos grupos raciais negros. “[...] o analfabetismo é um fator de marginalização, que exclui e impede a mobilidade social da criança, do jovem, do homem e da mulher. As elevadas taxas de analfabetismo que ainda subsistem em diversas áreas é um indicador de exclusão de expressivas camadas da população mundial e refletem as dificuldades enfrentadas pelos governos para erradicação deste sério problema.” (IBGE, 2008, p. 41). No Brasil, a pesquisa divulgada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2013), no ano de 2013, revelou que a taxa de analfabetismo se mantém mais elevada para a população negra, pois, dos 8,7% de analfabetos que o País possui, 5,3% correspondem à população branca, enquanto 11,8% correspondem à população negra (pretos e pardos).

dade deixa de ser simplesmente um princípio jurídico a ser respeitado por todos, e passa a ser um objetivo constitucional a ser alcançado pelo Estado e pela sociedade.

As ações afirmativas voltadas para os grupos raciais negros, inicialmente, apresentaram-se como uma resposta compensatória pelos longos anos de escravidão a que foi sujeitada a população negra, e que o período pós-abolição, no entanto, foi incapaz de alterar a sua condição de miserabilidade econômica e invisibilidade social. Assim, as medidas de ações afirmativas visavam promover o equilíbrio racial na sociedade brasileira, como compensação pelo passado histórico sofrido pelos grupos negros. Acerca disso, Guimarães (2005, p. 170) atesta que deve ser superada esta visão de que as ações afirmativas são políticas compensatórias. De acordo com o autor, “a noção moderna se refere a um programa de políticas públicas ordenado pelo Executivo ou pelo Legislativo, ou implementado por empresas privadas, para garantir a ascensão de minorias étnicas, raciais e sexuais”. E estas políticas públicas devem ser aplicadas não apenas para promover reparação histórica, mas sempre que for necessário para promover igualdade aos indivíduos enquanto membros de uma determinada sociedade ou enquanto membros de determinados grupos marginalizados e excluídos.

As ações afirmativas constituem-se num conceito que inclui diferentes tipos de estratégias e práticas que visam superar as mais diversas desigualdades e exclusões, sejam aquelas de origem histórica, ou até mesmo novas modalidades de desigualdades que podem surgir contemporaneamente e ao longo do tempo.

Atualmente, quando se parte do pressuposto de que existem pessoas e grupos sociais cujos direitos encontram-se mais vulneráveis que outros, faz-se possível a adoção de medidas distintivas, de caráter compensatório. O fenômeno da discriminação ganha, então, fronteiras menos definidas. É, portanto, imprescindível a sua delimitação entre uma medida distintiva compatível com a igualdade material e um tratamento discriminatório que a suprime. (MACHADO, 2014, p. 154)

No caso brasileiro, as ações afirmativas agem como instrumentos na luta antirracista, pois, ainda que existam normativas nacionais e internacionais que proíbem quaisquer formas de discriminação, inclusive a

discriminação racial, a mera proibição normativa é incapaz de operar soluções ou promover um ideal de igualdade jurídica por si só. As regras meramente proibitivas da discriminação não resolvem os problemas das desigualdades, uma vez que é necessário promover ações rotineiras que atendam aos “princípios da diversidade e do pluralismo, de tal sorte que se opere uma transformação no comportamento e na mentalidade coletiva, que são, como se sabe, moldados pela tradição, pelos costumes, em suma, pela história” (GOMES, 2003, p. 29).

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 assegura a igualdade de todos perante a lei, não a mera igualdade formal, mas a igualdade substantiva, tão difícil de alcançar nas mais diversas desigualdades. No que compete à área das relações raciais, o texto constitucional trouxe alguns artigos importantes em prol da luta antirracista, assegurando os direitos e garantias individuais e igualitárias a todas as pessoas, sem distinção de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (art. 1º, IV, e art. 5º, *caput*, da CF/88). O combate a todas as formas de discriminações, incluindo a discriminação racial, é, inclusive, um dos objetivos fundamentais da República, conforme a redação do artigo 3º:

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I – construir uma sociedade livre, justa e solidária;

II – garantir o desenvolvimento nacional;

III – erradicar a pobreza e marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

IV – promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação. (BRASIL, 1988)

Observa-se também, conforme já demonstrado ao longo deste capítulo, que vários tratados internacionais em matéria de direitos humanos, ratificados pelo Brasil, igualmente proíbem a discriminação racial e informam a necessidade de os Estados-partes investirem em políticas de ações afirmativas com o objetivo de promover a igualdade racial. Portanto, no que se refere à proibição de quaisquer formas de discriminação contra os seres humanos e à efetivação do princípio da igualdade substantiva, os próprios documentos internacionais indicam aos Estados signatários a necessidade de investimento em ações afirmativas como alternativa para não só minimizar os impactos da discriminação racial, como tentar promovê-la de fato.

Ao texto constitucional foram acrescentados os tratados internacionais em matéria de direitos humanos e, em específico, é importante relembrar, a Convenção Internacional Sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial da ONU de 1965, que estabelece de forma expressa em seu texto normativo a necessidade de investimento em ações afirmativas para a garantia da igualdade racial (ver arts. 1º, item 4, e 2º, item 2) (ONU, 1965).

É nesta linha que o direito constitucional brasileiro se alinha ao direito internacional dos direitos humanos, formando uma construção jurídica comprometida com a promoção e com a garantia da igualdade racial. Conforme destaca Veronese (2015, p. 37), “O Estado Constitucional, para poder se perpetuar, deve atender [ao] ‘bem comum’ internacional, caso contrário, deixará de ser constitucional por não se atentar às transformações internas necessárias à constituição de uma ordem internacional solidária”. Na mesma linha segue o entendimento de Cançado Trindade (2003, p. XXXI-XXXIII):

O Direito dos Direitos Humanos não rege as relações entre iguais; opera precisamente em defesa dos ostensivamente mais fracos. Nas relações entre desiguais, posiciona-se em favor dos mais necessitados de proteção. Não busca um equilíbrio abstrato entre as partes, mas remediar os efeitos do desequilíbrio e das disparidades. Não se nutre das barganhas da reciprocidade, mas se inspira nas considerações de *ordre public* em defesa dos interesses superiores, da realização da justiça. É o direito de proteção dos mais fracos e vulneráveis, cujos avanços em sua evolução histórica se têm devido em grande parte à mobilização da sociedade civil contra todos os tipos de dominação, exclusão e repressão. Neste domínio de proteção, as normas jurídicas são interpretadas e aplicadas tendo sempre presentes as necessidades prementes de proteção das supostas vítimas.

Sarmiento (2008, p. 78-81) afirma que as políticas de ação afirmativa (públicas ou privadas) podem ser exercidas em caráter coercitivo ou não, voltadas para pessoas integrantes de grupos em situação desfavorável e que potencialmente estão nesta condição em razão de alguma forma de discriminação. Para o autor, existem pelo menos quatro fundamentos que justificam a necessidade de investimos nas políticas de ação

afirmativa; são eles: a) justiça compensatória que visa reparar o dano por situações ocorridas no passado; b) justiça distributiva, aliada à ideia de que é necessário distribuir melhor os bens socialmente relevantes; c) promoção do pluralismo, assentada na concepção de que o Brasil é um país multiétnico e pluricultural, e que estas diferenças podem contribuir para que haja um contato real e paritário entre as pessoas integrantes dos diferentes grupos raciais; e d) fortalecimento das identidades, fundada na justiça do reconhecimento, que sobrevaloriza as identidades e fortalece a autoestima dos grupos oprimidos e beneficiários das ações afirmativas.

Ainda que a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 não tenha introduzido ao seu conteúdo normativo a possibilidade de utilização das ações afirmativas em prol da igualdade racial, como já fez em outros contextos⁵², é possível admitir que, pela leitura moral da Constituição, há contemplação deste mecanismo, uma vez que “a nossa Constituinte se baseia em uma concepção substantiva de isonomia, tendo o constituinte partido da premissa de que o Estado está legitimado para agir no plano social para promover a igualdade de fato entre as pessoas” (SARMENTO, 2008, p. 88).

Para compreender a necessidade de investimento em ações afirmativas, resta analisar o que se entende por igualdade jurídica e igualdade de fato, já que uma coisa é o que diz a lei, e outra, a forma como a lei é aplicada para evitar situações de desigualdade e, por consequência, garantir a efetivação do princípio da isonomia. Aí, neste caso, também é importante que se estabeleça a diferenciação entre discriminação direta e discriminação indireta, já que ambas são responsáveis, se for pensado no contexto das desigualdades raciais, por acentuar o processo de exclusão social dos grupos raciais negros.

A discriminação direta representa a não observância dos dispositivos normativos que vedam, no Brasil, quaisquer formas de discriminação, seja de origem, raça, sexo, cor, idade e outras formas, como já mencionado (previsto no art. 3º, inc. IV, da CF/88). Assim, a discriminação direta não é justificável do ponto de vista constitucional e fere o princípio da igualdade. Já “no caso da discriminação indireta, o que se verifica é que medidas aparentemente neutras sob o ponto de vista discriminatório, quando de sua aplicação, resultam efeitos nocivos e parti-

⁵² O constituinte originário instituiu de forma expressa políticas de ação afirmativa voltadas expressamente para proteger a mulher no mercado de trabalho (art. 7º, inc. XX, da CF/88) e reserva de vagas em concursos públicos para pessoas com deficiência (art. 37, inc. VIII, da CF/88).

cularmente desproporcionais para determinadas categorias de pessoas” (SARLET, 2014, p. 555)⁵³.

O que importa, ao fim e ao cabo, é que, independentemente da demonstração de intenção de discriminar, o impacto real de medidas em si neutras não venha a prejudicar, de modo desproporcional, determinados grupos, colocando-os em situação de efetiva desvantagem em relação aos demais segmentos sociais, sob pena de tais medidas serem consideradas incompatíveis com o princípio da igualdade. (SARLET, 2014, p. 555)

A discriminação indireta, portanto, revela-se por meio do investimento em políticas aparentemente neutras e universalistas, cujos efeitos mantêm ou agravam o processo de exclusão social dos grupos raciais negros e acirram, por consequência, a desigualdade racial. Por isso é bom lembrar que, no Brasil, as políticas sociais implementadas antes do advento da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 sempre estiveram atreladas à manutenção do *status quo* social, e sempre foram motivadoras do controle social exercido pelas classes subalternas, vítimas da pobreza. Sobre este aspecto, Pereira (2002, p. 15) pontua que “a provisão de mínimos sociais, como sinônimo de mínimos de subsistência, sempre fez parte da pauta de regulações desses diferentes modos de produção, assumindo preponderantemente a forma de uma resposta isolada e emergencial aos efeitos da pobreza extrema”.

Quando as políticas universalistas⁵⁴ não dão conta de findar, ou ainda, minimizar os impactos das desigualdades, é importante que haja políticas focalizadas de acordo com a especificação do sujeito que se pretender proteger ou garantir direitos. As ações afirmativas têm o desa-

⁵³ Considerando a discriminação indireta e as formas para sanar a desigualdade provocada por elas, na sociedade americana foi desenvolvida a teoria do impacto desproporcional, responsável pela adoção gradativa de políticas de ações afirmativas, em vários setores, e, de modo especial, para combater os efeitos da discriminação racial e promover a igualdade racial naquela sociedade. Sarlet (2014, p. 555) informa que na Europa estas políticas ganharam relevo no campo da discriminação em razão do gênero.

⁵⁴ No capítulo específico em que se abordará o tema políticas públicas, a discussão sobre essa matéria será enfrentada com o apoio de Teixeira (2002), que aponta uma classificação das políticas públicas acerca da abrangência dos possíveis beneficiários – políticas universalistas, segmentais, ou fragmentadas, no sentido de focalizar em determinado grupo específico.

fiu, portanto, de se constituírem como políticas ou até mesmo programas de governo que visem romper com as desigualdades não superadas pelos mecanismos tradicionais de inclusão social (FRISCHEISEN, 2007, p. 59). Assim, embora as políticas universalistas de combate à pobreza sejam importantes, elas não são suficientes para reduzir a disparidade econômico-social entre as raças que compõem a sociedade brasileira (SARMENTO, 2008, p. 77).

No Brasil, a crítica à igualdade formal de direitos perante a lei tem-se organizado em torno do diagnóstico de que a desigualdade racial se alimenta de um poderoso e dissimulado fenômeno de discriminação racial que impede os negros de usufruir das mesmas oportunidades oferecidas aos brancos. Em razão da assimetria que marca as situações de brancos e negros no país, somente uma ação focalizada na forma de ações afirmativas pode vir a promover um nível igualitário de acesso às oportunidades oferecidas a todos os cidadãos do país. Esse tipo de política permitiria tratar desiguais de forma desigual com o objetivo de promover a igualdade de oportunidades hoje negada aos grupos racialmente discriminados. (JACCOUD; BEGHIN, 2002, p. 46)

Verificada a necessidade de investimento em ações afirmativas para a garantia da igualdade racial, uma vez que as políticas universalistas não dão conta de atender a este ideal, principalmente no que se refere aos direitos sociais (educação, trabalho, saúde e outros previstos no artigo 6º da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988), que dependem exclusivamente do Estado para que sejam materializados, é forçoso levar em consideração as especificidades étnico-culturais da sociedade brasileira. Do contrário, continuarão as políticas universalistas, ou mantendo o *status quo* social, ou agravando ainda mais as desigualdades e o processo de exclusão pelo qual sofre a população negra brasileira, como bem afirmou Santos (2006, p. 292): “em vez do direito à diferença, a política da homogeneidade cultural impôs o direito à indiferença. As especificidades ou diferenças na execução das políticas foram determinadas exclusivamente por critérios territoriais ou sócio-econômicos e nunca de outra ordem”.

Para que haja investimento em ações afirmativas, é preciso compreender que estas exigem algumas condições axiológico-normativas

para que possam estar de acordo com os ditames constitucionais. Sarmento (2008, p. 90) indica pelo menos três condições de admissibilidade a que estão sujeitas as ações afirmativas; são elas: “(a) as políticas de ação afirmativa não podem ser impostas aos seus beneficiários contra a vontade deles; (b) elas devem ser temporárias; e (c) devem estar de acordo com o princípio da proporcionalidade, na sua tríplice dimensão: adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito”⁵⁵.

No que se refere à temporariedade das medidas, é sempre interessante destacar que, considerando as ações afirmativas como formas de discriminação positiva, estas medidas devem cessar sempre que os seus objetivos (findar o elemento de desigualdade, seja qual for) forem alcançados. É nesse sentido o pensamento de Sarlet (2014, p. 556):

Tendo em conta o caráter temporário que costumam ter tais políticas de ações afirmativas e o processo de gradual ajuste, ampliação e avaliação a que têm sido submetidas também no Brasil, cuida-se de um debate sempre atual (pelo menos enquanto a questão da compensação de desigualdades fáticas e da discriminação indireta for relevante) e que revela o quanto o princípio da igualdade e os direitos de igualdade seguem exigindo, dada a sua complexidade e impacto, mas também em virtude de sua relação com outros princípios e direitos fundamentais, uma teoria e prática comprometidas com a causa da justiça.

Assim, considerando as características já anunciadas, as ações afirmativas têm como objetivo oportunizar e estimular a ampliação da participação dos grupos discriminados em várias áreas, como educação, mercado de trabalho e comunicação. O investimento em ações afirmati-

⁵⁵ Acerca do princípio da proporcionalidade ou razoabilidade, Barroso (2013b, p. 329) afirma: “Em resumo sumário, o princípio da razoabilidade permite ao Judiciário invalidar atos legislativos ou administrativos quando: a) não haja adequação entre o fim perseguido e o instrumento empregado (adequação); b) a medida não seja exigível ou necessária, havendo meio alternativo menos gravoso para chegar ao mesmo resultado (necessidade/ vedação do excesso); c) os custos superem os benefícios, ou seja, o que se perde com a medida é de maior relevo do que aquilo que se ganha (proporcionalidade em sentido estrito). O princípio pode operar, também, no sentido de permitir que o juiz gradue o peso das normas, em determinada incidência, de modo a não permitir que ela produza um resultado indesejado pelo sistema, fazendo assim a justiça do caso concreto.”

vas se justifica pelos objetivos a serem alcançados na luta pelo rompimento das desigualdades, pois visam: a) aumentar a qualificação profissional dos grupos discriminados; b) promover a melhoria do acesso ao mercado de trabalho; c) apoiar as empresas para a promoção da diversidade; e d) garantir a participação destes grupos discriminados nos meios de comunicação para que deixem de ser invisibilizados no meio social (JACCOUD; BEGHIN, 2002, p. 47-48).

Uma das modalidades de ações afirmativas se constitui no que se denominou sistema de cotas, como ferramenta que garante reserva de vagas para as minorias discriminadas, a exemplo das cotas para estudantes negros no ensino superior, no mercado de trabalho ou/e em concursos públicos. No entanto, as ações afirmativas são um conjunto amplo de medidas e ações, das quais o sistema de cotas seria apenas uma espécie. As ações afirmativas são mais amplas e não necessariamente ancoradas em sistemas numéricos (como as cotas) (JACCOUD; BEGHIN, 2002, p. 54), mas em outras políticas, com destaque àquelas de combate ao racismo e ao preconceito racial, a exemplo da implantação da Lei Federal 10.639, de 9 de janeiro de 2003, responsável por instituir a obrigatoriedade do ensino da cultura africana e afro-brasileira no currículo oficial das redes de ensino. Esta se constitui em uma ação valorizativa e de promoção e garantia da igualdade racial no País (BRASIL, 2003).

O investimento estatal em ações afirmativas cumpre exatamente a finalidade de promover a justiça social, e está em consonância com os dispositivos internacionais dos quais o País é signatário, além de ter respaldo na ordem jurídica interna através da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. As ações afirmativas são revestidas do que se pode chamar de discriminação positiva, e o combate às desigualdades raciais visam concretizar o direito de igualdade e consequentemente o direito de não discriminação.

De acordo com Passos (2007, p. 1), o

[...] princípio da não discriminação envolve, necessariamente, a reflexão sobre o princípio da igualdade. Discriminar, que vernaculamente significa diferenciar, distinguir, estabelecer diferença, importa, para revestir-se de conteúdo negativo, que se pressuponha um veto a esse procedimento, vale dizer, que se tenha imposto o não diferenciar, não distinguir nem estabelecer diferença, o que, em última análise, se traduz, positivamente, na obrigatoriedade de se dispensar a todos igual tratamento.

Logo, ainda que o princípio de não discriminação tenha relação direta com o princípio da igualdade, e ainda que tenha sido contemplado nos documentos internacionais e na legislação interna, com referência à Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, não tem sido suficientemente explorado.

Nesse sentido, os dispositivos constitucionais que proclamam o direito de igualdade e de não discriminação apenas no seu aspecto formal, para casos em que persiste uma desigualdade material, implicam promover ou manter o *status quo* de grupos e pessoas que vivem marginalizados ou socialmente em posições sociais desiguais. Em sociedades desiguais, como é a sociedade brasileira, o que se pretende é alcançar a igualdade material e o reconhecimento da diferença. Numa sociedade pluriétnica e multicultural, o Direito tem o dever de amparar as adversidades jurídicas e contribuir para a resolução efetiva das distorções sociais existentes, ainda que seja pela via da discriminação positiva ou ações afirmativas.

2.3 A LUTA ANTIRRACISTA E A BUSCA PELA IGUALDADE RACIAL NO BRASIL: ASPECTOS HISTÓRICOS, JURÍDICOS E SOCIAIS

A luta pela igualdade racial na sociedade brasileira não é fenômeno recente, sendo anterior à própria abolição da escravatura, ocorrida em 13 de maio de 1888⁵⁶. No entanto, é no período pós-abolição que a luta antirracista passou a ter maior visibilidade, passando por várias fases ao longo do século XX. De acordo com Fernandes (2007, p. 171-172), a abolição da escravatura não significou aos grupos raciais negros melhores condi-

⁵⁶ A escravidão enquanto modelo social, político e econômico perdurou no País por quase quatro séculos, tendo iniciado nas primeiras décadas do século XVI e sendo abolida legalmente apenas no final do século XIX, no ano de 1888. O período escravocrata foi repleto de resistências e lutas por aquisição de direitos (seja por negros escravizados ou libertos, seja por outros grupos que apoiavam a causa negra). O movimento de maior expressão de resistência à escravidão se deu por meio do quilombismo. (MOURA, 1987), Outros momentos foram importantes na luta antiescravidão ao longo do século XIX, como a proibição definitiva do tráfico de escravos após a aprovação da Lei Euzébio de Queiroz, Lei 581, de 4 de setembro de 1850 (BRASIL, 1850), a aprovação da Lei do Ventre Livre, Lei 2.040, de 28 de setembro de 1871, que declarou o *status* de ‘livre’ a todas as crianças filhas de escravos nascidas após a publicação da Lei.

ções de vida⁵⁷, ao contrário, os negros foram colocados à margem da sociedade, com baixos índices de participação econômica, social e cultural, que ainda, como se verá, estão presentes na ordem social atual.

No momento da abolição, foram suprimidas as barreiras formais que a escravidão oferecia à competição dos negros com os brancos pelas posições sociais. Mas quando os portões são abertos e se faculta aos negros o ingresso na corrida, os brancos já estão quilômetros adiante. Essa é a condição inicial. Para que os negros superem a desvantagem imposta por ela, é preciso que, a cada geração, percorram uma distância maior do que a percorrida pelos brancos. Se não conseguem fazê-lo, a desigualdade racial existente no momento da abertura dos portões persiste. (OSÓRIO, 2008, p. 70)

Por isso Fernandes (2007, p. 171-172) menciona a necessidade alcançar uma segunda abolição que assegure a plena garantia de direitos humanos e fundamentais à população negra.

O início do século XX foi representativo de mudanças significativas no cenário social, atreladas aos ideais republicanos de “ordem e progresso”, responsáveis pela crescente industrialização, crescimento e desenvolvimento dos centros urbanos de forma acentuada e desordenada, propiciada pela entrada maciça de imigrantes europeus (RIZZINI, 1997). Viveu-se no País, pela primeira vez, uma condição em que a moradia tornou-se um problema nas suas principais capitais. Muitas pessoas habitavam conglomerados urbanos em periferias, e dentre estes grupos estavam os negros, deixados à margem da sociedade (RIZZINI, 1993, p. 39).

⁵⁷ “A não inclusão dos grupos sociais negros na agenda política do país feria os ideais abolicionistas, pois conforme esses anseios manter a escravidão no Brasil impediria o crescimento econômico e o progresso de uma sociedade que sentia a necessidade de ser civilizada. E essa civilidade não incluía o negro. A abertura dos mercados, a instalação de fábricas e indústrias e a circulação de mercadorias transformaram o trabalhador assalariado em consumidor, nesse novo modelo econômico que procurou se afirmar, o modo de produção capitalista. Portanto, para alcançar esse desiderato, a escravidão era modelo que precisava ser extinto.” (LIMA; VERONESE, 2011, p 30-31)

O estudo das relações raciais no Brasil pós-abolição e a luta por igualdade e identidade racial dos grupos negros será aqui abordada a partir de três momentos importantes, divididos abaixo em subitens. O primeiro faz uma análise sucinta da discussão racial e das teorias raciais que absorveram o racismo científico no final do século XIX e início do século XX. O segundo procura demonstrar como o discurso da mestiçagem foi responsável pela criação do ‘mito da democracia racial’, pela manutenção do *status quo* social e da consequente exclusão e marginalização do negro (ainda sentida nos dias atuais). O terceiro aborda a luta da sociedade civil organizada e a trajetória política e social dos três movimentos negros que marcaram a história do País – a Frente Negra Brasileira (1931), o Teatro Experimental do Negro (1944) e o Movimento Negro Unificado (1978).

2.3.1 As teorias raciais e o racismo científico do final do século XIX

A compreensão da dinâmica social no que se refere às relações raciais no Brasil perpassa pelo estudo das teorias raciais que chegaram ao Brasil na segunda metade do século XIX, por influência de pesquisadores europeus, principalmente aqueles vinculados à tese evolucionista⁵⁸ em contraposição ao criacionismo. Muitos dos mitos atribuíveis à noção de raças humanas e sua “hierarquização”, que ainda se encontram impregnadas no imaginário social, remontam desse período histórico.

Considerando as diversas diferenças entre os seres humanos que habitavam as diversas regiões do planeta, possuindo as mais diversas cores – brancos, pretos, pardos, amarelos –, possuindo as mais diversas culturas, foi necessário, do ponto de vista do colonizador e do opressor, explicar em termos científicos que os seres humanos não eram todos iguais, e que as suas diferenças possibilitavam a criação de uma hierarquia, uma hierarquia entre as raças⁵⁹.

⁵⁸ Darwin (1881), ao publicar em 1859 “A origem das espécies”, foi responsável por uma verdadeira revolução no campo científico, principalmente porque derubou a tese do criacionismo. Darwin baseava sua teoria em conceitos relacionados à “competição”, “seleção do mais forte”, “evolução” e “hereditariedade”, os quais foram responsáveis pela disseminação da teoria evolucionista e aplicados aos mais variados ramos da ciência, como Psicologia, Linguística, Sociologia Evolutiva, História Determinista e Antropologia.

⁵⁹ Hofbauer (2006, p. 124) conta que, “No início do século XIX, já havia grande variedade de métodos e critérios para delimitar raças. Com o decorrer do tempo,

Pelo menos duas teses ganharam relevância nos estudos das relações raciais. A primeira foi a tese da monogênese, aliada com a concepção de seleção natural e de evolução. Os monogenistas acreditavam que todos os seres humanos tinham uma origem comum e que iriam evoluindo (de primitivos a civilizados) de acordo com as adaptações do meio em que viviam, passando por estágios naturais de evolução (HOFBAUER, 2006, p. 129). Já a tese da poligênese, embora também fosse adepta da concepção de que todos os seres humanos tinham uma origem comum, entendiam que os seres humanos, por viverem em lugares e regiões diferentes uns dos outros, desenvolveriam aptidões diferenciadas. Logo, se para os monogenistas a hierarquia das raças era explicada pelas ciências biológicas, os poligenistas centravam seus estudos negando o elemento meramente biológico e valorizando os aspectos políticos e culturais dos seres humanos, conforme os grupos a que pertenciam e conforme a mestiçagem racial que aparecia de modo cada vez mais evidente na maioria das sociedades (SCHWARCZ, 1993, p. 55-56).

A diferença não estava consumada tão somente no que se referia aos aspectos fisionômicos dos seres humanos, mas na forma como se comportavam e se relacionavam socialmente. Evidentemente, as características físicas atribuíveis aos indivíduos era algo determinante na classificação hierárquica, que os posicionava como seres inferiores e superiores. No entanto, a complexidade das relações raciais também ganhou outros fatores decisivos para a classificação das diferenças humanas, principalmente aquelas concernentes às diferentes formas de manifestação cultural: língua, religião, costumes, danças, músicas, entre outros (LIMA; VERONESE, 2011).

Nesta hierarquização das raças humanas identificáveis por influência das duas teses – monogênese e poligênese –, os grupos raciais brancos (os de origem europeia) foram considerados superiores hierarquicamente em comparação com os grupos de negros e mestiços que compunham no Brasil, do início do século XX, parcela significativa da população brasileira. Guimarães (2008, p. 21) afirma que estas teorias

os métodos antropométricos seriam usados cada vez mais para definir raças humanas. No entanto, as opiniões a respeito da quantidade dos diferentes ‘grupos humanos’ divergiam bastante. Por outro lado, a existência de ‘raças humanas’ foi posta cada vez menos em dúvida [...]”. O termo ‘raça’ começava a fazer parte do vocabulário corrente dos europeus e, mesmo tendo sido raramente definido com precisão pelos cientistas da época, transformar-se-ia na noção paradigmática usada para conceituar grupos humanos.

raciais foram e ainda são responsáveis pela reprodução dos mais variados preconceitos contra os seres humanos, considerados inferiores, e que estas teorias foram, na verdade, responsáveis por justificar teorias “pseudocientíficas para a dominação política, a exploração econômica e os sentimentos etnocentristas e classistas dos poderosos”⁶⁰.

Outra teoria racial que merece destaque é a “eugenia” – ‘eu’ significa ‘bom’ e ‘genus’ equivale à geração –, que tem como precursor o britânico Francis Galton. A teoria eugenista previa a possibilidade de melhoramento da raça humana baseado nos efeitos da hereditariedade e na proibição de misturas entre raças (ideia de raça pura e de negação da mestiçagem) (SCHWARCZ, 1993, p. 60)⁶¹. A central preocupação dos adeptos da teoria eugenista era a de sempre buscar o melhoramento ou o aprimoramento da raça humana, por isso condenavam a mestiçagem, pois a mestiçagem representaria a degeneração ou a decadência do gênero humano.

É em decorrência destas teorias raciais que surge a concepção errônea de que as sociedades mestiças comprometiam o progresso e o desenvolvimento econômico e social (MARTINS, 1996, p. 204). Acerca disso, Maciel (1999, p. 122) destaca que a eugenia baseada em conteú-

⁶⁰ François Laplatine, estudioso da Antropologia Clássica, afirma que a figura do ‘selvagem’ sempre esteve associada ao homem mal, enquanto que do ‘civilizado’ correspondia ao homem branco, visto como o homem bom. Conforme destaca o autor, ao referir-se ao continente africano, os negros seriam incapazes de alcançar qualquer estágio de civilização, permanecendo para sempre em posição hierárquica inferior àqueles que ele considerava civilizado, conforme trecho destacado de sua obra: Tudo na África, é nitidamente visto sob o signo da falta absoluta: os “negros” não respeitam nada, nem mesmo eles próprios, já que comem carne humana e fazem comércio de “carne” de seus próximos. Vivendo em uma ferocidade bestial inconsciente de si mesma, em uma selvageria em estado bruto, eles não têm moral, nem instituições sociais, religião ou Estado. Petrificados em uma desordem inexorável, nada, nem mesmo as forças da colonização, poderá nunca preencher o fosso que os separa da História universal da humanidade (LAPLATINE, 1988, p. 45). “A negação da humanidade do negro africano, também considerado selvagem, foi responsável por sua condição de escravo, e mesmo ao se tornar livre, continuou sofrendo o estigma da ‘inferiorização’.” (LIMA; VERONESE, 2011, p. 68-69)

⁶¹ A teoria eugenista de Galton condenava excessivamente a mestiçagem, ou seja, o cruzamento de várias “raças” humanas. A concepção de “raça pura” esteve relacionando com a não degeneração da raça superior (ariana). Para Galton os indivíduos híbridos (não puros), ao incorporarem na sua essência *gens* ruins ou inferiores – de negros, mestiços, índios, asiáticos – seriam responsáveis pela decomposição ou modificação da espécie. (SCHWARCZ, 1993, p. 60)

dos pseudocientíficos foi responsável por transformar as práticas sociais que se constituíram em políticas públicas de impedimento à proliferação de “indesejáveis sociais”. Medidas como internação de doentes mentais, proibição de casamentos inter-raciais, proibição da entrada de imigrantes asiáticos – sobretudo no Brasil no início do século XX – foram tomadas com a prerrogativa de inibir a mestiçagem nas gerações futuras e não degenerar a raça.

Logo, levando em consideração os anseios do governo brasileiro de modernizar o País, tendo como parâmetro orientador o desenvolvimento dos países europeus, e considerando que a passagem da sociedade escravocrata para o sistema assalariado não foi capaz de integrar os negros nesse novo modelo de sociedade que se pretendia construir (FERNANDES, 2007), as teorias raciais deterministas serviram ainda mais ao propósito de branqueamento da população brasileira. Era necessário, em consonância com as teorias raciais, neutralizar o negro e o mestiço que compunham significativamente a população brasileira. O que se constatou foi que havia a necessidade de embranquecer a população, e, portanto, o embranquecimento estava diretamente interligado como sinônimo de modernidade e civilização (GUIMARÃES, 2005).

No final do século XIX, o ideal de ‘branqueamento’ – como aparece nos discursos de importantes abolicionistas e cientistas brasileiros –, traduzir-se-ia em medidas políticas concretas. As ‘teses’ do branqueamento, agora já mais naturalizadas do que na época colonial, transformar-se-iam em discurso e prática da política oficial. No Congresso debatiam-se não apenas formas de incentivar a imigração europeia; foram também apresentados projetos que propunham a proibição da imigração de asiáticos e africanos. [...] Ainda no final do Estado Novo, Getúlio Vargas justificaria a assinatura de um Decreto-lei (1945) que devia estimular a imigração europeia com as seguintes palavras: “[...] a necessidade de preservar e desenvolver, na composição étnica da população, as características básicas mais desejáveis de sua ascendência”. (HOFBAUER, 2006, p. 213)

O ideário de branqueamento, conforme demonstra Hofbauer (2006, p. 177), não estava apenas assentado nas características fenotípi-

cas das pessoas, mas mantinha uma relação com a posição social que os indivíduos possuíam na sociedade; logo, o branqueamento serviu como um mito ou um elemento naturalizador das relações raciais, pois permitia que se fundisse, no imaginário social, que o *status* social elevado era assegurado por pessoas de grupos raciais brancos, projetando na cor da pele a garantia de ascensão social.

Nesta perspectiva, às pessoas negras – que por várias razões – ascendiam socialmente, negar a sua negritude era vital, uma vez que as palavras “negro” e “preto” estavam intrinsecamente associadas com o passado escravista, do qual os grupos raciais negros foram vítimas por quase quatro séculos. Um cuidado necessário ao tratar das relações raciais no Brasil, considerando o mito do branqueamento, é visualizar que a sociedade brasileira está impregnada pelo ideário racista, logo, os negros que ascendem socialmente, embora possam se “metamorfosar” em “branco” – seja por assimilação da cultura branca, seja por negação da própria identidade negra – sofrem, sim, os fenômenos do racismo⁶² atribuídos à sua cor; no entanto, o que parece evidente é que o mecanismo do racismo ou até mesmo da discriminação racial torna-se menos visível – violência simbólica⁶³.

Com o passar dos anos, já nas primeiras décadas do século XX, as teorias raciais deterministas vão perdendo força no Brasil diante do

⁶² Fernandes (1978 e 2007) defende a ideia de que os fenômenos ‘racismo, preconceito racial e discriminação racial’ são decorrentes da instituição escravista implementada no País por quase quatro séculos, mas, ao estudar as teorias raciais – evolucionismo social e o darwinismo social – é possível perceber que a inferiorização atribuída aos negros não é decorrente da sua condição de escravo, mas, antes de tudo, da sua condição de negro. “No entanto, não se pode deixar de registrar que, ao estudar as relações raciais no Brasil, a escravidão representa um importante momento histórico e que traz sim consequências para os grupos sociais negros até os dias atuais.” (LIMA; VERONESE, 2011)

⁶³ “Contudo, a abolição não significou o início da desconstrução dos valores associados às ‘designações de cor’. Não apenas se observou a continuidade dos fenômenos do preconceito e da discriminação racial, como esses foram fortalecidos com a difusão das teses do chamado ‘racismo científico’. A adoção, pela elite brasileira, de uma ‘ideologia racial’ teve início nos anos 1870, tendo se tornado amplamente aceita entre as décadas de 1880 e 1920. A disseminação das teses racistas no Brasil e sua reconstrução na forma de uma ideologia racial ocorrem, assim, no período final da escravidão, quando estava em curso o processo de adaptação da sociedade à mudança do *status* jurídico dos negros.” (JACCOUD, 2008, p. 51-52)

fenômeno crescente da miscigenação⁶⁴ da população. Nesse sentido, até mesmo a política imigracionista implementada no País com a finalidade de pôr em prática o projeto de branqueamento tornou-se incipiente.

2.3.2 O elogio à mestiçagem e o mito da democracia racial

Como se viu, as teorias raciais deterministas que chegaram ao Brasil trazendo a noção de hierarquia entre as raças e de que os seres humanos poderiam ser classificados como civilizados (e superiores) e em selvagens (e inferiores) foram insuficientes para explicar o fenômeno da miscigenação, negada inicialmente por ser a tese contrária ao progresso e ao desenvolvimento social, mas que teve de ceder espaço porque a partir do momento em que se tornou impossível alcançar o ideal de branqueamento na sociedade brasileira, era necessário revisar os conceitos quanto à mestiçagem. O próprio termo ‘raça’⁶⁵ foi questionado, não se referindo mais ao seu aspecto biológico, mas como um conceito de raça propriamente sociológico, para referir-se à noção de que o

⁶⁴ Alguns cientistas da época acreditavam que a mestiçagem brasileira se resolveria com o tempo, pois, uma vez considerado o branco como elemento superior, qualquer cruzamento de outra raça, por exemplo, o “negro” com o “branco”, formaria um mestiço mais embranquecido. Nesta situação hipotética, acreditou-se que os gens “brancos” predominavam sobre os gens das demais raças, contribuindo para embranquecer naturalmente as relações raciais no Brasil e solucionar o problema da mestiçagem. Entre esses cientistas estavam Roquette Pinto e João Baptista Lacerda que utilizavam também de dados estatísticos da população para confirmar essa hipótese. Lacerda afirmou em 1912 que o País teria um futuro branco dentro de quatro gerações. Já Roquette Pinto previa progressivamente o desaparecimento do negro na composição étnica da sociedade brasileira, baseando-se nos censos demográficos de 1872 e 1890 que registrava uma diminuição da população negra em relação aos grupos sociais brancos (HOFBAUER, 2006, p. 211).

⁶⁵ “O paradoxo que hoje se vive nos meios científicos está no fato de que a ideia de ‘raça’ tem sido contestada como conceito biológico e antropológico, mas, ao mesmo tempo, tem se afirmado como conceito político que dá sustento a inúmeros movimentos sociais que estão abrigados neste que, de modo mais geral, chamamos habitualmente de movimento negro. A ideia de uma ‘raça negra’, contestada nos níveis biológicos e antropológicos, afirma-se, contudo, no nível sociológico, no sentido de uma sociologia que considera o ponto de vista dos próprios agentes sociais que se confrontam. A raça referir-se-á aqui ao ‘emprego das diferenças fenotípicas como símbolo de distinções sociais’, e os significados e categorias raciais assim obtidos serão não mais construídos em termos biológicos, e sim raciais.” (BARROS, 2012, p. 209)

país era formado por seres humanos pertencentes a diversos grupos étnico-culturais (GUIMARÃES, 2005).

Logo, constatada a mestiçagem como um fenômeno predominante na sociedade brasileira, foi necessário repensar as relações raciais no Brasil, visto que a mestiçagem compunha o elemento formador da identidade dos brasileiros. A ideia agora era organizar o ideal político de representação e reconhecimento multirracial e multicultural da sociedade brasileira, formada pelas três raças originais – o português, o negro e o índio. A mestiçagem foi absorvida pelo discurso do embranquecimento, baseada no entendimento de que, com a mistura destas raças, possivelmente a ‘branca’ prevaleceria, dando origem em poucos anos a uma nova composição racial da população brasileira (mais embranquecida). Este fenômeno foi assistido já nos anos 1960, com a popularização do termo ‘moreno’ (GUIMARÃES, 2008, p. 32).

O elogio à mestiçagem esteve presente, principalmente nas obras de Gilberto Freyre e de seus seguidores ideológicos. No meio acadêmico, Freyre (2000) destacou as características da sociedade patriarcal e relacionou a mestiçagem racial à ideia de convivência harmoniosa entre as diferentes raças formadoras da sociedade brasileira. Suas obras, entre elas *Casa-grande & Senzala*, foram reconhecidas internacionalmente.

Schwarcz (1993, p. 111-113) destaca que Gilberto Freyre foi o principal autor responsável pela disseminação de que a identidade nacional é construída pelas três raças⁶⁶, já mencionadas, e que, portanto, este processo facilitou a aceitação da mestiçagem no País. Mesmo não tendo utilizado a expressão “democracia racial”, Freyre (2000) evidenciava que a extraordinariedade da história de formação da sociedade brasileira esteve relacionada à sua composição mestiça (LIMA; VERONESE, 2011).

⁶⁶ Schwarcz (1993, p. 111-113) destaca que já no ano de 1844 o Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro (IHGB) promoveu um concurso que premiaria o melhor projeto sobre ‘Como escrever a história do Brasil?’. O vencedor do projeto foi o pesquisador Karl Friedrich Philipp von Martius que defendia a tese de que a sociedade brasileira era formada por três raças que se mesclavam entre si: do índio, do negro e do branco. “A idéia era correlacionar o desenvolvimento do país com o aperfeiçoamento específico das três raças que o compunham. Estas, por sua vez, segundo von Martius, possuíam características absolutamente variadas. Ao branco, cabia representar o papel de elemento civilizador. Ao índio, era necessário restituir sua dignidade original, ajudando-o a galgar os degraus da civilização. Ao negro, por fim, restava o espaço da detração, uma vez que era entendido como fator de impedimento ao progresso da nação.” Essas ideias iniciais de von Martius serão recuperadas posteriormente, no início do século XX, tendo Gilberto Freyre um de seus maiores seguidores.

A partir de 1930, diante do vigor de aspirações nacionalistas no Brasil, a mestiçagem como decadência racial se transformou na síntese da raiz e da identidade nacional, iniciando-se aí o mito da *democracia racial*, que se disseminou na arte, na literatura, na ciência e na política. Para tal transformação, destaque deve se dar: a) aos estudos de Gilberto Freyre sobre a mestiçagem positiva; b) ao incentivo à industrialização nacional com a respectiva substituição da mão de obra estrangeira pela propriamente brasileira, a partir Revolução de 1930; e c) ao movimento de redemocratização de 1945, negatório das ditaduras e dos nazifascismos, e que, com seu forte cunho nacionalista, negava o liberalismo econômico e o imperialismo europeu e americano e afirmava a incisiva regulação estatal da economia. (ALBERNAZ; AZEVEDO, 2013, p. 36-37)

O mito de fundação da identidade nacional a partir das três raças serviu apenas para escamotear o processo de exclusão social que os negros (e outras minorias étnicas) sofriam e sofrem em função da sua cor de pele. A designação de “somos todos brasileiros” como subterfúgio para explicar o fenômeno da mestiçagem só reforçou a incapacidade de se reconhecer os limites que as barreiras da cor impõem ao dia a dia de milhares de pessoas negras no Brasil. Para Ortiz (1985, p. 43-44), “a construção de uma identidade nacional mestiça deixa ainda mais difícil o discernimento entre as fronteiras da cor”.

A crença na mestiçagem serviu para mascarar ou até mesmo esconder qualquer fenômeno relacionado ao preconceito e à discriminação racial, uma vez que o discurso que considerava o povo brasileiro mestiço vinha embutido no conceito de assimilacionismo. Assim, os negros, para que integrassem e se inserissem nesta sociedade, deviam negar as suas particularidades culturais e étnico-raciais, para passar por um processo de assimilação da cultura branca (de matriz europeia), pois esta era a que deveria prevalecer para atestar a identidade única do povo brasileiro.

A ideia de que a miscigenação apaga os estigmas da cor pressupõe que o contato e a intimidade entre os grupos étnicos levam necessariamente à superação do preconceito. Contudo, se esse contato se dá

de forma exageradamente assimétrica, ele pode reproduzir, mesmo na intimidade e na proximidade, a mesma estrutura de dominação de um grupo sobre outro. Ainda que isso possa amortecer as relações sociais, isso não significa a eliminação do racismo, na medida em que perduram os sentimentos interiorizados de inferioridade e superioridade. Nesse tipo de dominação a força pode eventualmente até tornar-se prescindível. E a forma amistosa das relações raciais dá a impressão de intimidade e brandura. (AZEVEDO, 2007, p. 35)

Fernandes (2007, p. 35) destacou que este processo de assimilação, pelo qual deveriam passar os grupos raciais negros, envolveria a aceitação de uma sociedade padronizada e uniformizada, ou ainda homogênea, e que neste processo a raça negra não poderia mais ser aquela portadora de cultura. De acordo com o autor, “as portas do mundo dos brancos não são intransponíveis. Para atravessá-las, porém, os negros e os mulatos passam por um abasileiramento que é, inapelavelmente, um processo sistemático de branqueamento” (2007, p. 35).

Portanto, o ‘assimilacionismo’ e a ‘democracia racial’ na sociedade brasileira são conceitos que se complementam, e por isso mesmo são negadores do processo de discriminação racial e de consequente desigualdade racial no Brasil, conforme destaca Jaccoud (2008, p 54):

A partir dos anos 1930, o Brasil assistiu ao progressivo desaparecimento do discurso racista, quer no campo político quer nos esforços de interpretação do processo de desenvolvimento nacional. Em seu lugar, emerge um pensamento racial que destaca a dimensão positiva da mestiçagem no Brasil e afirma a unidade do povo brasileiro como produto das diferentes raças e cuja convivência harmônica permitiu ao país escapar dos problemas raciais observados em outros países. Mais do que isso, o amalgamento das raças e a constituição de um povo e uma cultura brasileira substituiriam o componente político da República, em seu molde clássico, ancorado na igualdade dos cidadãos. Mais uma vez, não é o espaço político o local em que se reafirmam, no país, os ideais de integração social e de alicerce da nação.

Assim, enfatiza ainda a autora (JACCOUD, 2008, p. 56) que a ‘democracia racial’ se constitui numa nova forma de interpretar a sociedade brasileira, que neste momento negava o determinismo biológico e valorizava os elementos culturais na lógica de sociedades mestiças, atendendo ao ideal de branqueamento. “O fenômeno da miscigenação teria possibilitado a formação da nação, ultrapassando e fundindo os grupos raciais presentes em sua formação, e dando espaço ao nascimento de uma nação integrada, mesmo que heterogênea.” (JACCOUD, 2008, p. 56) No mesmo sentido posiciona-se Hofbauer (2006, p. 213), quando afirma que as ideologias do branqueamento e da mestiçagem dão força à ideia de democracia racial, sendo este um dos motivos pelos quais o Brasil manteve-se por tanto tempo, inclusive no cenário internacional, como um país não racista.

A constatada ambiguidade entre inclusão e exclusão social dos negros no País, de acordo com as teorias sociológicas, sempre tiveram relação com a possibilidade de mensurar as desigualdades econômicas entre os grupos. Por isso, Osório (2008) destaca em seu texto que o elo que une o estudo das desigualdades sociais e econômicas entre negros e brancos, com recorte de raça e classe, sempre esteve relacionado com a possibilidade de mobilidade social dos negros. E também por isso o autor faz a análise das teorias raciais explicativas das desigualdades econômicas entre negros e brancos, a partir do que ele chama de três ‘ondas teóricas’⁶⁷.

A primeira onda afirmava que a desigualdade econômica dos negros estava relacionada com o preconceito de classe, mas negava qualquer preconceito de ordem racial, cujos principais autores são: Donald Pierson, Thales de Azevedo e Charles Wagley.

⁶⁷ Osório (2008, p. 71-72) justifica a utilização do termo “onda teórica” da seguinte forma: “Qualquer tentativa de periodização rígida da produção teórica sobre a desigualdade racial ou mesmo de separação de autores por escolas estaria de antemão fadada ao fracasso. A noção de onda implica fluidez, continuidade e diferença. Numa enseada, uma mesma onda chega às areias em momentos distintos. Em alguns pontos da enseada a onda que a sucede demora a chegar; em outros, ambas estouram quase simultaneamente, a ponto de ser difícil distingui-las. É o caso dos movimentos teóricos a serem discutidos. Para alguns autores, há momentos da obra em uma onda e momentos em outra. Há idéias que são comuns às três ondas: elas são como o refluxo de uma onda já estourada que, ao retornar ao mar, incorpora-se à onda seguinte, dando-lhe maior volume. É nesse sentido que se usa aqui a noção de onda teórica, sem a pretensão de fixar com rigidez diferenças entre períodos ou entre autores, mas com foco nas principais idéias que distinguem cada onda.”

A segunda onda teórica tem proximidade com a primeira, mas destaca a existência do preconceito racial como fator impeditivo da mobilidade social dos negros em relação aos brancos, com destaque aos autores Florestan Fernandes, Oracy Nogueira, Otávio Ianni e Fernando Henrique Cardoso⁶⁸. A segunda onda possui forte influência marxista e centra-se no estudo da Sociologia (estruturalista) por influência da Escola de Chicago, a partir da década de 1950. O objeto principal do estudo da Sociologia nesse período são as classes sociais oprimidas e as relações sociais que se estabeleciam por conta do processo de industrialização (GUIMARÃES, 2002, p. 15).

Fernandes (2007) acreditava que o fenômeno do racismo e do preconceito racial exercia um impeditivo considerável na não integração dos negros na sociedade de classes, mas acreditava também que, na medida em que a sociedade ia se modernizando, a irracionalidade do racismo tenderia a desaparecer. Assim, modernidade e desenvolvimento, no longo prazo, resolveriam os processos de exclusão econômica dos grupos raciais negros, mesmo que houvesse impeditivos como os fenômenos do racismo e da discriminação racial. Os autores da segunda onda entendiam que a mobilidade social dos negros e a consequente modernização do País fariam com que o preconceito, fundado na cor de pele, tendencialmente desapareceria.

O surgimento da terceira onda teórica, no final da década de 1970, não se contrapõe totalmente à segunda, mas entende que o racismo é racionalizado justamente para garantir a manutenção do *status quo* social, e que a instalação da modernidade e da sociedade industrial de classes permaneceria excluindo e marginalizando os negros. Esta é a visão hegemônica atualmente no estudo das relações raciais, cujos expo-

⁶⁸ A partir da década de 1940, a Fundação Unesco ingressou numa campanha contra o chamado “ódio racial” e custeou diversas pesquisas com a finalidade de evitar o surgimento de regimes autoritários consubstanciado em relações de segregação racial. A Fundação Unesco, intermediada pelo pesquisador Alfred Métraux, financiou pesquisas científicas no País com a finalidade de revelar como se operavam as relações raciais no Brasil. Os pesquisadores que participaram do projeto de estudo das relações raciais no Brasil foram Charles Wagley, Thales de Azevedo, René Ribeiro, Costa Pinto, Roger Bastide, Oracy Nogueira, Aniela Ginsberg, Virgínia Becudo, Florestan Fernandes entre outros. O projeto inicial foi ampliado por pesquisas realizadas pela Cadeira de Sociologia I da Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras da Universidade de São Paulo, tendo à frente os pesquisadores: Octavio Ianni, Fernando Henrique Cardoso e Renato Jardim Moreira (FERNANDES, 2007, p. 38-39).

entes são Carlos Hasenbalg e Nelson Valle Silva. A terceira onda centra-se na concepção de que “somente a atividade política dos negros pode romper com o ciclo cumulativo de reprodução das desigualdades a que estão sujeitos” (OSÓRIO, 2008, p. 88).

Deste modo, os autores da terceira onda dão potencial transformador das desigualdades raciais à luta e ao fortalecimento dos movimentos negros. A democracia racial é finalmente vista como um mito, e o estudo das relações raciais que se estabeleceu no Brasil entre os anos 1940 e 1990 dão conta de explicar que a modernização econômica do País não só manteve a condição de exclusão dos grupos raciais negros, como foi agravada.

[...] são os anti-racistas que acabam por querer afirmar que existe racismo profundo e arraigado no país, contra muitos que afirmam ainda vivermos um paraíso para todas as raças. Assim, perpetuam-se os ganhos políticos racistas esquivando-se do combate a ele e nada se fazendo para resolver, de alguma forma, a questão. É tão assustadora como verossímil a afirmação de que o Brasil, em um contexto de direito comparado, é extremamente passivo no combate ao racismo. (SANTOS, J., 2005, p. 40)

A crítica que se faz a esta passividade (ainda presente) no Brasil em relação ao racismo e à discriminação racial é que ela atua como mantenedora da estrutura de privilégios dos grupos raciais brancos, e é responsável por atribuir o *status* de subordinação à população negra. Logo, acreditar na democracia racial enquanto corrente ideológica negadora de desigualdades e exclusões dos grupos negros inviabiliza atualmente qualquer processo de construção de uma identidade (negra) coletiva e ação política. Nesse sentido, a pretexto de uma provável eficácia da ideologia racial harmoniosa, deixa-se de contestar as relações raciais e conseqüentemente esvazia-se qualquer possibilidade de discussão e articulação de um debate racial mais aberto (HASENBALG, 1988, p. 116).

O mito da democracia racial pode ser compreendido como uma corrente ideológica que contribui para negar a desigualdade social e racial existente entre brancos e negros no País. O mito serve como um subterfúgio de afirmação de que no Brasil todas as pessoas de todos os

grupos raciais estejam em situação de igualdade no acesso aos serviços, políticas públicas, educação, moradia, emprego, e outros⁶⁹.

Jaccoud (2008, p. 59) atribui as péssimas condições de vida em que vivem os grupos raciais negros atualmente em razão do fenômeno da discriminação racial, considerando nesta análise as complexidades da discriminação, que podem ter múltiplos efeitos, ou, em alguns casos, podem atuar não de forma isolada, mas em conjunto com outros mecanismos de produção e reprodução da pobreza e da restrição do acesso dos grupos negros às políticas públicas, por exemplo.

O mito da democracia racial serviu como um recurso de naturalização e dissimulação das reais mazelas com que convivem os diferentes grupos raciais brasileiros. Encarar essa falsa democracia racial como um mito implica negar a ideia de miscigenação harmoniosa, fazendo necessário discutir as relações raciais na sociedade brasileira a partir de paradigmas que reconheçam a existência do preconceito, do racismo e da discriminação racial.

2.3.3 Ações coletivas ou movimentos sociais negros no Brasil: uma trajetória na luta antirracista

A definição de movimentos sociais é complexa no campo da Sociologia, sendo possível afirmar que, até o início do século XX, os movimentos sociais poderiam ser definidos como a organização e a ação dos trabalhadores em sindicatos. Tal visão limitada foi ressignificada com o passar dos anos, embora na doutrina ainda não haja um conceito definido, razão pela qual também é possível encontrar a expressão ‘ações coletivas’ (GOSS; PRUDÊNCIO, 2004, p.75), muito embora haja resistência ao termo, conforme destaca Touraine (2006, p. 18):

É necessário não aplicar a noção de movimentos sociais a qualquer tipo de ação coletiva, conflito ou iniciativa política. É aceitável aplicar análises, ligadas à noção de “*resource mobilization*” a todas as formas de ação coletiva e de conflito. Aliás, é mais aceitável que as ações coletivas consideradas possam ser analisadas mais em termos de bus-

⁶⁹ O mito, ao mesmo tempo que desconhece a discriminação racial existente na sociedade, contribui para a perpetuação de estereótipos negativos, preconceitos e discriminações construídos sobre os grupos sociais não brancos, como ocorre com os negros (GOMES, 2005, p. 57).

ca de participação no sistema político, mas não há dificuldade de princípio em aplicar essa categoria a todos os tipos de ação coletiva.

Em compensação, a sabedoria residiria em reservar o emprego da categoria “movimentos sociais” ao conjunto dos fenômenos que, de fato, receberam esse nome no decorrer de uma longa tradição histórica. O essencial, aqui, é reservar a idéia de movimento social a uma ação coletiva que coloca em causa um modo de dominação social generalizada.

Emprega-se nesta pesquisa o conceito de movimento social de Gohn (1997), pois, para a autora, os movimentos sociais caracterizam-se como ações sociopolíticas construídas por atores coletivos de diversas classes sociais, numa conjuntura que envolve as relações de força na sociedade civil.

Scherer-Warren e Lüchmann (2004, p. 14-15) afirmam que, considerando a existência de uma pluralidade de sujeitos com múltiplas identidades, foi necessário alargar o conceito de movimentos sociais, principalmente no período de redemocratização do País durante o final da década de 1970⁷⁰. Foi preciso aprofundar a “dimensão sociocultural em torno dos eixos: práticas políticas tradicionais x cultura política emergente; autoritarismo x democracia de base; racionalidade x subjetividade; formação de identidades socioculturais; cidadania e direitos de terceira e quarta gerações – e temas correlatos”.

Estudar as relações raciais no Brasil contemporâneo bem como a trajetória que se construiu no combate as desigualdades raciais também

⁷⁰ “[...] a emergência de novas articulações entre Estado e sociedade, principalmente a partir da Constituição de 1988, deslocou grande parte das energias participativas para o interior dos novos espaços institucionais que, a exemplo dos Conselhos Gestores e dos Orçamentos Participativos (OP), resultaram, em grande medida, das lutas e reivindicações pela democratização do Estado. A incorporação da dimensão societária nestes espaços institucionais motivou o desenvolvimento de um conjunto de estudos voltados para as possibilidades e aos limites da participação institucional, ampliando e complexificando o repertório analítico-conceitual sobre o tema da democracia e da cidadania. A recuperação do conceito de esfera pública orientou-se, aqui, por uma perspectiva que rompeu, a partir do resgate dos estudos sobre os movimentos sociais, com a estreiteza do vínculo entre Estado e política, subvertendo a relação tradicional (e perversa) entre o público (estatal) e o privado (mercado).” (SCHERER-WARREN; LÜCHMANN, 2004, p. 18)

requer uma análise, aqui desenvolvida de forma breve, das três principais forças coletivas ou movimentos sociais que tiveram expressão em praticamente todo o território nacional no combate antirracista ao longo do século XX; são eles: a Frente Negra Brasileira, o Teatro Experimental do Negro e o Movimento Negro Unificado. Muito embora estes três movimentos tenham sido criados em contextos históricos diferenciados, e não coexistiram necessariamente, a pauta comum dos três está atrelada à busca por melhores condições de vida dos grupos raciais negros, que enquanto luta coletiva denunciavam o contexto de marginalização e exclusão pelo qual viviam os negros no Brasil.

A Frente Negra Brasileira, criada em 1931, teve como objetivo assegurar a alfabetização⁷¹ dos negros, razão pela qual na sua sede havia várias salas de aulas. Existia a preocupação tanto com a alfabetização de adultos, pois isso lhes permitiria participar do processo político (alistabilidade e elegibilidade eleitoral)⁷², quanto de crianças e adolescentes, como forma de garantir a educação e a proteção contra a discriminação racial nas escolas regulares. Em 17 de fevereiro de 1934, o jornal fundado pela Frente Negra Brasileira, “A Voz da Raça”, publicou um artigo denunciando processos de discriminação racial sofridos pelas crianças e adolescentes negros nas escolas (GONÇALVES; SILVA, 2005, p. 196)⁷³.

⁷¹ Silva, F. (2009, p. 32), ao realizar estudo sobre a Frente Negra Pernambucana, enfatiza: “Quando a entidade conclamava a população negra para lutar pelo direito à educação, sendo esta tida como essencial para a integração e ascensão social dos negros na sociedade brasileira, trazia para os negros a responsabilidade de resolverem por si mesmos o problema da educação. Nesse sentido, lhes impunha a iniciativa de sanar um problema que o Estado brasileiro não tinha resolvido.”

⁷² De acordo com a Constituição Federal de 1891, os analfabetos não poderiam alistar-se como eleitores para as eleições federais ou para as dos estados, conforme disposto no artigo 70, §§ 1º e 2º, e, da mesma forma, o § 2º do mesmo artigo 70 dispunha que eram inelegíveis os cidadãos não alistáveis.

⁷³ Nos jornais da imprensa negra paulista do começo do século, no período fecundo de sua divulgação, que vai dos anos 20 ao final dos anos 30, encontram-se artigos que incentivam o estudo, salientam a importância de instrumentalizar-se para o trabalho, divulgam escolas ligadas a entidades negras, dando destaque àquelas mantidas por professores negros. Encontram--se mensagens contendo exortações aos pais para que encaminhem seus filhos à escola, e aos adultos para que completem ou iniciem cursos, sobretudo os de alfabetização. O saber ler e escrever é visto como condição para ascensão social, ou seja, para encontrar uma situação econômica estável, e, ainda, para ler e interpretar leis e assim poder fazer valer seus direitos (GONÇALVES; SILVA, 2005, p. 190-191).

O movimento iniciou suas atividades em São Paulo e em pouco tempo se expandiu para outros estados brasileiros, como Rio de Janeiro, Minas Gerais, Rio Grande do Sul, Bahia e Pernambuco (SILVA; ARAÚJO, 2005, p. 73-74). A Frente Negra Pernambucana foi criada em 1936, na cidade de Recife, e assim como as demais unidades espalhadas no Brasil tinha como lema ‘unificar, educar e orientar’ a população negra como forma de elevar sua autoestima e desvencilhar-se dos estereótipos que os colocaram em posição de inferioridade na sociedade. Em 1937, a Frente Negra Pernambucana foi transformada no Centro de Cultura Afro-brasileiro, pois queria ser um movimento diferente das outras ‘Frentes’ que surgiam no País (SILVA, F., 2009, p. 167).

Considerando que o movimento foi criado no início do século XX, a sua ideologia representava o imaginário social da época, guardando um velho resquício das teorias raciais deterministas e influenciado pelo discurso da mestiçagem que começava, nessa época, a repercutir, principalmente a partir da influência das obras de Gilberto Freyre.

Ao mesmo tempo que a Frente Negra Pernambucana lutava para proporcionar aos negros um lugar na sociedade, o governo exercia forte controle social aos grupos negros, como se eles fossem contrários aos ideais republicanos de ‘Ordem e Progresso’ e de desenvolvimento e modernidade no estado de Pernambuco, assim como no resto do País. Tanto foi assim, que Silva (2010, p. 24) narra que o governador pernambucano à época, Agamenon Magalhães, atrelado às teorias raciais e em consonância com o Governo Federal, sob o comando do então presidente, à época, Getúlio Vargas, adotou medidas coercitivas contra os negros e sua cultura, conforme destacado pela autora:

Na década de 1930, a ideologia dominante estava voltada para a identificação da nação que se dirigia para o progresso. Como consequência, o governador de Pernambuco Agamenon Magalhães, atrelado às políticas do Governo de Getúlio Vargas, fundamentado nas teorias científicas da época, desenvolve um modelo de sociabilidade baseado nos princípios de ordem e moralidade, tendo como alvo as formas organizativas das comunidades afrodescendentes.

Dentro deste modelo, várias instituições que atuavam no campo da psiquiatria, da polícia e da moradia atuaram conjuntamente com o Estado, no processo de ordenação social. Tal ordenação foi

marcada pela perseguição das pessoas e das comunidades consideradas fora dos padrões sociais. Esse pensamento ideológico tomava como suspeitas as formas organizativas da comunidade que habitava os mangues e frequentavam religiões de matriz africana, negros, em sua maioria. (SILVA, 2010, p. 24)

O controle social exercido pelo governo pernambucano não ficou restrito àquele estado, já que, conforme trecho destacado acima, o controle social da população negra era estratégia do próprio Governo Federal. Consta-se que o controle também foi duramente exercido via sistema penal, que, sob a vigência do Código Penal de 1890, criminalizou e puniu os crimes de ‘capoeira’ e ‘vadiagem’⁷⁴, apenas para citar de exemplo. Em linhas gerais, estas práticas eram exercidas por negros, a primeira, em decorrência de sua cultura (arte, dança) e a segunda, em razão da falta de condições socioeconômicas impostas pelo próprio Estado.

Como alternativa ou estratégia de sobrevivência, ou ainda apenas seguindo a ideologia da mestiçagem presente na sociedade brasileira do

⁷⁴ De acordo com o Capítulo XIII do Código Penal da República de 1890, os crimes de vadiagem e capoeiragem, usando o termo da época, foram criminalizados nos artigos 399 e 402, respectivamente. Ao observar a redação do § 2º do artigo 399, percebe-se que os adolescentes maiores de 14 anos poderiam ser recolhidos aos institutos disciplinares da época, como forma de recuperar a sua ‘moral’ através do trabalho (pedagogia do trabalho) (Ver em LIMA; VERONESE, 2011).

“CAPITULO XIII - DOS VADIOS E CAPOEIRAS. **Art. 399.** Deixar de exercer profissão, officio, ou qualquer mister em que ganhe a vida, não possuindo meios de subsistencia e domicilio certo em que habite; prover a subsistencia por meio de occupação prohibida por lei, ou manifestamente offensiva da moral e dos bons costumes: Pena - de prisão cellullar por quinze a trinta dias. § 1º Pela mesma sentença que condemnar o infractor como vadio, ou vagabundo, será elle obrigado a assignar termo de tomar occupação dentro de 15 dias, contados do cumprimento da pena. § 2º **Os maiores de 14 annos serão recolhidos a estabelecimentos disciplinares industriaes, onde poderão ser conservados até á idade de 21 annos.** [...] **Art. 402.** Fazer nas ruas e praças publicas exercicios de agilidade e destreza corporal conhecidos pela denominação capoeiragem; andar em correrias, com armas ou instrumentos capazes de produzir uma lesão corporal, provocando tumultos ou desordens, ameaçando pessoa certa ou incerta, ou incutindo temor de algum mal: Pena - de prisão cellullar por dous a seis mezes. **Parágrafo unico.** E' considerado circumstancia aggravante pertencer o capoeira a alguma banda ou malta. Aos chefes, ou cabeças, se imporá a pena em dobro. (BRASIL, 1890. Grifo nosso.)

início do século XX, o movimento Frente Negra Brasileira, de uma forma geral, nos vários estados em que atuava, adotou uma postura “francamente assimilacionista”, correspondente ao ideário do branqueamento. Usavam “o conceito de raça tanto para referir-se à totalidade da nação brasileira como para falar de grupo social que a organização representava”. A Frente Negra Brasileira desenhava para o País “um ‘modelo racial de encaixe’, que pressupunha uma espécie de ‘relação aditiva’ entre os vários elementos, a qual permitiria a criação de uma nova ‘totalidade’.” (HOFBAUER, 2006, p. 367). Os frentenegrinos viam-se simultaneamente como negros e como brasileiros, e que, portanto, consideravam-se representantes da nação brasileira.

Ainda na década de 1930 foram realizados dois congressos importantes para debater as relações raciais no País. O primeiro ocorreu em 1934, sob a liderança de Gilberto Freyre; tratava-se do I Congresso Afro-brasileiro, em Recife no estado de Pernambuco. Três anos depois, em contraposição ao primeiro, realizou-se o II Congresso Afro-brasileiro em Salvador, na Bahia, este liderado por Edison Carneiro. Em entrevista, Oliveira (2004, p. 127) relata como foi organizado o II Congresso na Bahia:

Nós, em Salvador, tínhamos idéias próprias sobre o problema do negro. Isso porque não concordávamos, integralmente, com a concepção de Gilberto Freyre sobre a formação social do Brasil e com a sua teoria sobre relações raciais. Naquele encontro houve a tentativa da criação em Salvador de um núcleo de pesquisas dedicado ao estudo da escravidão. Mas esse objetivo não foi adiante porque, com a insurreição comunista de 1935, Edison Carneiro esteve ameaçado de ser preso. E também porque, logo em seguida, veio o Estado Novo. Desse modo, aconteceu uma paralisação nessas atividades e ficamos, por algum tempo, sem estudos africanistas na Bahia.

O que se deduz é que havia uma intelectualidade brasileira de ativas em prol da causa negra, que rebatiam os discursos oficiais da época e contestavam a ‘democracia racial’, percebendo-a mais como um mito. Mesmo assim, o movimento negro, e em específico a Frente Negra Brasileira, absorveu o discurso da mestiçagem na visão defendida por Gilberto Freyre.

A Frente Negra Brasileira foi transformada em partido político no ano de 1936, pois era necessário que as lutas do movimento negro chegassem às instâncias de poder, principalmente ao Poder Legislativo, para que a questão racial de fato entrasse na agenda política do País. No entanto, com a instauração do Estado Novo no governo de Getúlio Vargas, os partidos políticos foram dissolvidos, entre eles o partido da Frente Negra Brasileira.

[...] interrompia-se, assim, não só uma das importantes tentativas dos negros brasileiros de incluir a questão racial na agenda pública brasileira, mas também uma das primeiras tentativas de ação coletiva dos negros (pretos e pardos), após a abolição, de lançarem-se como sujeitos da sua história na esfera pública brasileira, colocando a questão racial no mesmo nível das demais questões importantes da vida pública brasileira, sem as pressões dos partidos de direita, de centro ou de esquerda, para o encobrimento da discussão sobre a questão racial no Brasil. (SANTOS, 2009, p. 136)

Esse esvaziamento da luta racial na esfera política ficou amortecido ao longo dos anos, e mais duramente durante o regime militar instaurado pelo Golpe de Estado no ano de 1964, que interrompeu de vez a vida democrática do País, para apenas se restabelecer no final dos anos 1980. Mesmo assim, registra-se que no período de vigência do movimento Frente Negra Brasileira e até mesmo após a sua destituição enquanto partido político, as lideranças continuaram, ainda que de forma tímida, a discutir a ‘questão racial’ na sociedade brasileira⁷⁵.

A Frente Negra Brasileira compreendia a necessidade de revalorização dos termos “raça” e “cor” no que referia ao seu aspecto identitário como manifestação de uma luta antirracista e pelo reconhecimento da situação marginal dos negros no Brasil (LIMA, 2005, p. 41), ainda que desconsiderasse os aspectos “culturais” e as “tradições”, que são imprescindíveis na composição e determinação dos grupos raciais. Era preciso dissociar o negro da África e do seu passado escravista, pois remetiam o imaginário social a hierarquizar as relações raciais e em

⁷⁵ A prova disso se dá em razão das pesquisas no âmbito acadêmico e dos livros que foram lançados no período para discutir as relações raciais no Brasil, cita-se como exemplo a obra de Édison Carneiro chamada de “*Negros bantus*”, lançada no Rio de Janeiro no ano de 1937.

perceber o negro como elemento inferior e incapaz de auxiliar na construção da modernidade do País (LIMA; VERONESE, 2011).

Outros movimentos foram surgindo do início até a metade do século XX, como a União dos Homens de Cor e o Teatro Experimental do Negro, o último liderado por Abdias do Nascimento, no Rio de Janeiro, entre os anos de 1944-1964.

O Teatro Experimental do Negro (TEN) foi considerado uma das principais organizações negras do País naquele momento. Embora no começo o Teatro Experimental do Negro estivesse voltado apenas para questões culturais, ou seja, relacionado às artes cênicas e à inclusão de atores negros nesse segmento profissional, aos poucos essa experiência se transformou num verdadeiro movimento social preocupado em restaurar a autoimagem e autoestima dos negros brasileiros (GUIMARÃES, 2002, p. 89).

Fernandes (2007, p. 222) afirma que até então, seja nas artes cênicas, seja nos demais arranjos culturais do País, havia uma visão folclorizada e não valorizada do negro.

Engendrar um teatro negro significa dar oportunidade de formação e de afirmação artísticas ao negro – algo em si mesmo revolucionário, que implicava revisões de estereótipos negativos para o negro e na eliminação progressiva de barreiras que proscreviam o negro de nossa vida intelectual produtiva e criadora. Mas um teatro *experimental* tem de visar outros fins. Ou seja, ao dar canais de expressão à capacidade criadora do negro e ao redefinir representações sobre suas aptidões intelectuais ou morais, *ele precisa concorrer para modificar alguma coisa em determinada direção*. Isso levanta várias questões, ligadas à elaboração dos dramas, à composição dos auditórios e às influências educativas do teatro. (FERNANDES, 2007, p. 222)

O Teatro Experimental do Negro, embora fosse um movimento social preocupado com a situação marginal dos negros na sociedade, e por isto tornou-se também um grande denunciador das práticas racistas e discriminatórias contra a população negra, manteve sua ideologia em sintonia com a política nacionalista e populista da época, implementada por Vargas, durante o Estado Novo, baseadas na concepção de “assimi-

lação e branqueamento” (GUIMARÃES, 2002, p. 89). O nacionalismo e o integracionismo fazem parte da ideologia predominante desse movimento social. “A idéia de que somos uma só nação e um só povo é casada com a negação das raças enquanto realidade física, e com a busca de uma redefinição do Brasil em termos negros-mestiços.” (GUIMARÃES, 2005, p. 227)

O Teatro Experimental do Negro (TEN) e outros movimentos sociais negros da época já reivindicavam por mudanças, inclusive no âmbito normativo, para que houvesse de fato igualdade racial no País⁷⁶. Santos (2009, p. 131-132) conta que os movimentos sociais brasileiros já reivindicavam por ações afirmativas desde a década de 1940, muito antes de estas políticas terem sido adotadas nos Estados Unidos. No âmbito educacional, o líder do TEN, Abdias no Nascimento, já reivindicava propostas de ações afirmativas para os negros nas instituições de ensino secundário e universitário.

Abdias do Nascimento tornou-se um importante articulador da luta antirracista, principalmente da metade do século XX em diante, quando a questão racial começou a ser percebida com mais clareza, na medida em que vai se desmistificando a ideia de democracia racial no Brasil. O teatro foi utilizado como estratégia de adequação do “movimento à realidade social da gente negra do Brasil da época (gente, em sua maioria, analfabeta), como um atributo preparatório para os vários movimentos negros politicamente organizados que viriam depois” (ALBERNAZ; AZEVEDO, 2013, p. 41).

O TEN, por sua vez, tornar-se-ia o epicentro da ação organizativa do protesto negro sob diversos aspectos. [Abdias] Nascimento considerava que somente um “choque traumático”, um “grito paté-

⁷⁶ Santos (2009, p. 130) comenta que as primeiras propostas de ações afirmativas na área da educação foram suscitadas pelo movimento negro durante a Constituinte de 1946, porém nada do que havia sido reivindicado em termos de promoção da igualdade racial para a população negra foi atendido. Conforme destaca: “[...] não só é a rejeição das propostas dos Movimentos Negros pelos constituintes de 1946, as quais, entre outras, introduziria políticas de ações afirmativas para estudantes negros no ensino universitário. Mas, deve-se destacar principalmente que essa foi uma das primeiras (quicá a primeira) tentativas dos Movimentos Negros de incluir leis ou normas jurídicas em nossa Constituição Federal, que possibilitem a igualdade racial em nosso país. Isto é, percebe-se, aqui, a tentativa dos Movimentos Negros de atuarem ativamente no Parlamento brasileiro, visando a fins de igualdade racial e combate ao racismo.”

tico”, de revolta, poderia romper a crosta da esteiotipia, clichês, condicionamentos estratificados, os quais mantinham a sociedade brasileira em hábito e torpor racial. Se, por um lado, não pode buscar em suas reflexões a sistematicidade das ciências sociais, por outro, sua ação esgrimiria uma argumentação muito pouco usada neste terreno: sua revolta. (SIQUEIRA, 2005, p. 49)

Em 1950 foi organizado o I Congresso do Negro Brasileiro na cidade do Rio de Janeiro, como contraponto aos I e II Congresso Afro-Brasileiro, realizados em 1934 e 1937, respectivamente. O objetivo do Congresso de 1950 era romper com o legado conservador construído até então sob a égide da democracia racial e da mestiçagem. O evento de 1950 possibilitou uma discussão mais séria frente aos fenômenos do preconceito, do racismo e da discriminação racial sofrida pelos grupos raciais negros (SIQUEIRA, 2005, p. 41).

Verificou-se também nesse período, mediante mobilização social, a promulgação da Lei 1.390, de 3 de julho de 1951, conhecida como Lei Afonso Arinos, responsável por incluir entre as contravenções penais a prática de atos resultantes de preconceitos de raça ou de cor. A Lei Afonso Arinos constituiu-se na primeira legislação antirracista aprovada após o fim da escravidão (BRASIL, 1951)⁷⁷.

Ainda que os movimentos sociais negros tivessem conseguido se organizar no Brasil, o que se percebeu ao longo da historiografia das relações raciais no Brasil é que o discurso da mestiçagem e da democracia racial ainda eram muito fortes na racionalidade social. Como afirmou Fernandes (2007), o “preconceito a ter preconceito” impedia a construção de uma racionalidade de oposição ao mito da democracia racial e de aceitação da mestiçagem como tradução à falsa harmonia vivenciada entre as diferentes raças que compunham a população brasileira. Essa racionalidade também foi responsável por mortificar as relações raciais, subjugando as minorias, e aí incluídos os negros, condenando-as à mais extrema marginalização e exclusão social.

A interrupção da democracia no Brasil, marcada pelo Golpe Civil-Militar em 1º de abril de 1964, introduziu o País no mais longo período autoritário marcado pela presença de um Congresso Nacional de fantoche, regido por uma Constituição de base autoritária, por atos insti-

⁷⁷ Anos mais tarde, a Lei 7.437, de 20 de dezembro de 1985, deu nova redação à Lei Afonso Arinos, permanecendo em vigência até hoje.

tucionais responsáveis por promover censura aos meios de comunicação e reprimir o livre debate de ideias (além de outras situações (BONAVIDES, 2000, p. 174). A ditadura militar brasileira, ancorada nos anseios da doutrina da segurança nacional, da Escola Superior de Guerra, foi responsável pela supressão de direitos civis e políticos e pelo emudecimento dos movimentos sociais, entre eles os movimentos negros⁷⁸.

O resgate da democracia inicia-se, ainda que de forma tímida, no ano de 1979, com a ruptura do modelo bipartidário⁷⁹, mediante a aprovação da Lei 6.767, de 20 de novembro de 1979, e com a aprovação da Lei de Anistia, Lei 6.683, de 28 de agosto de 1979. A Lei era controversa, na medida em que perdoava os dois lados, tanto aqueles acusados de crimes contra a segurança nacional como os agentes de segurança que tinham prendido, matado e torturado os acusados (CARVALHO, 2013,

⁷⁸ Acerca do período ditatorial no Brasil, Carvalho (2013, p. 159) afirma: “A presença dos militares na política brasileira começou na proclamação da República. Mas as oligarquias conseguiram alijá-los construindo o sistema coronelista da Primeira República. Em 1930, eles voltaram com força, trazendo propostas de centralização política, industrialização, nacionalismo. Vargas conseguiu usá-los e contê-los. Após 1945, eles se dividiram, como toda a sociedade, entre nacionalistas e populistas, de um lado, e liberais conservadores, do outro. A divisão das forças armadas atingia o corpo de oficiais e as praças da pré, sobretudo os sargentos. Pode-se explicar a atitude mais radical em 1964 pela ameaça que a divisão ideológica significava para a sobrevivência da organização militar. Para fazer o expurgo dos inimigos, era necessário controlar o poder. Mas havia também razões menos corporativistas. Os antivarguistas tinham se preparado para o governo dentro da Escola Superior de Guerra. Lá elaboraram uma doutrina de segurança nacional e produziram, junto com técnicos civis, estudos sobre os principais problemas nacionais. Carvalho (2013, p. 157-158) informa que a ditadura militar no Brasil teve várias fases, situando a segunda, compreendida entre o período de 1968 e 1974, como a mais sombria da história, do ponto de vista dos direitos civis e políticos. “O período combinou a repressão política mais violenta já vista no país com índices também jamais vistos de crescimento econômico.”

⁷⁹ De acordo com Trichês e Vieira (2008, p. 143), os partidos políticos brasileiros passaram por duas experiências distintas, compreendidas entre o período de 1945 e 1979. “A primeira iniciou em 29 de outubro de 1945 com a deposição do presidente Getúlio Vargas e terminou em 27 de outubro de 1965 com a extinção dos 13 partidos por um ato de força do regime militar instalado em 31 de março de 1964. Os cientistas políticos brasileiros referem-se a ela como ‘Período Populista’ ou ‘Pluripartidarismo’. A segunda experiência começa em 20 de novembro de 1965 com a autorização dos militares para a criação de duas novas agremiações políticas e acaba em 20 de dezembro de 1979, com a extinção das mesmas. Esta fase é chamada de ‘Bipartidarismo’.”

p. 176). O movimento em prol da democratização foi responsável por unir várias frentes de luta e demandas das várias ações coletivas e dos movimentos sociais que saíram do período de silêncio. As demandas que vinham da sociedade clamavam pelo reconhecimento de novos direitos para vários grupos, ou minorias anteriormente reprimidas e invisíveis, dando espaço à (re)construção do novo, e novas frentes de lutas, com destaque ao movimento feminista, movimento social de crianças e adolescentes (Movimento Criança Constituinte), movimento negro, movimento indigenista, o movimento *gay* e LGBT, entre outros.

No que se refere particularmente ao movimento negro, a abertura democrática propiciou a sua reorganização e assim várias ações coletivas negras, oriundas de vários estados brasileiros, se uniram no início da década de 1970, e suas lutas se materializaram na criação do Movimento Negro Unificado, no ano de 1978 (PAIVA, 2011, p. 96). O Movimento Negro Unificado denunciou a “democracia racial” como um mito, pôs na ordem do dia a reivindicação por direitos e a garantia da igualdade na esfera pública, ao mesmo tempo enalteceu as “diferenças”, passando a lutar pelo resgate da cultura afro-brasileira.

O Movimento Negro Unificado ressignificou a luta antirracista no Brasil, na medida em que combateu os ideais integracionistas e assimilacionistas. Passou, a partir de então, a perceber e a valorizar o multiculturalismo na sociedade brasileira, tendo o movimento ganhado força em todo o território nacional. O Movimento Negro Unificado, ao contrário dos movimentos sociais negros anteriores, é considerado um movimento esquerdista e desafiador da ordem política e social estabelecida no País até então. Por isso, o movimento sofreu diversas resistências, tanto na camada dominante como entre grande parte da população negra, que não se sentia representada por esse movimento. Hofbauer (2006, p. 378) atesta que um dos fatores determinantes pela resistência ao movimento esteve relacionado com o ideário de branqueamento que, em consonância com o mito da democracia racial, formaram correntes ideológicas hegemônicas, que não reconheciam a discriminação racial.

Para a divulgação de seus ideais, o Movimento Negro Unificado também editou revistas e jornais, como a Revista do MNU, *Nêgo* e o Jornal Nacional do MNU, que foram os veículos de comunicação mais expressivos desse movimento (HOFBAUER, 2006, p. 382). As pesquisas quantitativas e os novos estudos acadêmicos que surgiram no cenário nacional a partir da década de 1950, principalmente através do Projeto da Unesco, e posteriormente as pesquisas de Hasenbalg (1979) e Hasenbalg e Silva (1988), trouxeram uma abordagem quantitativa para o

debate das relações raciais e foram fundamentais para o diagnóstico da exclusão social dos grupos sociais negros no País.

A discriminação racial, longe de ser apenas uma herança cultural do regime escravocrata como acreditavam Bastide e Fernandes (1971), é, na atual sociedade de classes, verdadeiro empecilho para a mobilidade social dos grupos negros, de tal modo que a discriminação racial sobrevive nessa sociedade ancorada por novos preceitos ideológicos. Não se nega a escravidão como ponto de partida determinante para o estudo das relações de discriminação racial na sociedade, mas não é mais possível afirmar que a superação da discriminação racial seja alcançada simplesmente quando se superar os aspectos histórico-culturais embutidos nesse conceito. Reafirma-se a urgência em esclarecer que, mesmo como herança do antigo regime, a discriminação racial assume, na sociedade atual, novas funções e significados (LIMA; VERONESE, 2011).

Esse é um dos argumentos de Hasenbalg (1988), que por meio dos seus estudos verificou a posição social do negro na pirâmide econômica e constatou o quanto o simples crescimento da economia é incapaz de conceder a mobilidade vertical aos grupos raciais negros. De acordo com o autor,

Para atingir uma situação de completa igualdade racial é necessário que os dois grupos raciais estejam igualmente distribuídos ao longo da hierarquia sócio-econômica. Numa situação de recursos constantes, isto é, quando as posições na estrutura de classes – e seus correlatos nas esferas de estratificação e distribuição – permanecem as mesmas, ao movimento ascendente de pessoas de cor, necessário para chegar à igualdade racial perfeita, corresponderia um movimento equivalente ao descenso de brancos. Quando os recursos crescem, ou seja, as posições aumentam e a estrutura das mesmas se modifica, o movimento ascendente de pessoas de cor não precisa ter como contrapartida o descenso equivalente de brancos, aproximando-se a situação do que os economistas gostam de chamar de ótimo de Pareto. A diferença entre as duas situações – recursos constantes *versus* recursos em expansão – pode ser vista como o dado fundamental para as estratégias alternativas de demanda pela diminuição das desigualdades raciais. (HASENBALG, 1988, p. 140)

Na pauta de luta do Movimento Negro Unificado esteve realmente implícito o desejo de transformar a sociedade brasileira numa verdadeira democracia racial. Essa militância tem como principal objetivo denunciar que as desigualdades sociais entre negros e brancos no Brasil não eram apenas o reflexo da disputa de classes (LIMA, 2005, p. 42), mas colocou o preconceito e a discriminação racial como fatores determinantes da situação marginal do negro.

É importante acrescentar que o dia 20 de novembro – data da morte de Zumbi – foi considerada a data nacional da consciência negra pelo Grupo Palmares da capital gaúcha no ano de 1971 (SILVEIRA, 2003, p. 23). Somente no dia 4 de novembro de 1978, durante a Segunda Assembleia Nacional, realizada em Salvador, é que o Movimento Negro Unificado formalizou a data como o Dia Nacional da Consciência Negra, e acabou se distanciando cada vez mais dos festejos que comemoravam a abolição, no dia 13 de maio⁸⁰ (HOFBAUER, 2006, p. 384).

A atribuição aos negros como grupos sociais inferiores é muito característico e advém também da sua própria condição de escravo. As relações raciais no Brasil pós-abolição não mudaram porque não se superou a desigualdade e ainda se percebe no negro e no branco, respectivamente, a associação entre a senzala e a casa-grande, daquele que é escravizado e submisso, para este que manda é obedecido (LIMA; VERONESE, 2011).

As mudanças mais significativas no enfrentamento da luta antirracista no Brasil iniciaram-se apenas no final do século passado, no período de transição democrática durante os trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte, em 1987, momento em que foram realizados diversos debates sobre a questão racial com a participação da sociedade civil organizada e do poder público. Não havia mais como negar, considerando os estudos acadêmicos e os dados oficiais, que a população negra, após quase cem anos da abolição, ainda era associada à miséria e à pobreza. Logo, o enfrentamento dessas questões era crucial e precisava se fazer presente na

⁸⁰ Acerca do centenário da abolição da escravidão no ano de 1988, Gorender (1991, p. 6) conclui que não havia o que comemorar; em vez de festejo, o que houve foi um verdadeiro repúdio, desde mobilizações na rua até congressos acadêmicos relacionaram a data como algo que nunca houve para os negros: a abolição. E o autor identifica essa consciência social graças às mobilizações de vários segmentos da sociedade, incluindo a atuação do Movimento Negro Unificado, e à situação de desigualdade e exclusão social que permeiam os grupos negros. A “discriminação racial e a pobreza dos dias de hoje se constituíram em critérios historiográficos e conduziram a concluir: a Abolição não se realizou. Mero engodo, a Lei Áurea proclamou o que não houve.”.

Constituinte de 1987, devido ser imprescindível ampliar os direitos sociais e enfrentar a condição de pobreza a partir do investimento na educação, trabalho e cidadania (JACCOUD, 2008, p. 61).

Os movimentos negros colocaram em pauta as suas principais reivindicações: a) denunciar o racismo e a discriminação racial pelo qual sofrem os negros no País; b) denunciar a democracia racial como um mito e como forma de impedir o investimento em políticas públicas de ações afirmativas na luta antirracista; c) resgatar a cultura afro-brasileira mediante o reconhecimento das identidades, da valorização da diversidade e da existência de uma sociedade multirracial e multicultural (GUIMARÃES, 1999, p. 228).

A promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 no ano seguinte foi representativa de diversos avanços no cenário social e político brasileiro, pois viu-se a ampliação de direitos sociais, que consideravelmente melhoraram a condição de vida da população negra. Jaccoud (2008, p. 62) cita como exemplo a ampliação e a universalização dos serviços de saúde com a criação do Sistema Único de Saúde, a ampliação de benefícios e programas na área da assistência social, a ampliação dos direitos previdenciários, a universalização e obrigatoriedade do ensino fundamental (nos anos 1990; hoje esta obrigatoriedade se estende ao ensino médio). Contudo, o que se percebe no final da década de 1990 é que essas políticas universalistas, ainda que tenham apresentado resultados significativos, mostraram-se e mostraram-se insuficientes, sendo necessário repensar novas estratégias, que deem conta de promover a igualdade racial.

Silvério (2002, p. 222) destaca que um dos fatores impeditivos à igualdade racial no Brasil é o racismo institucional presente nas estruturas estatais e presente nas políticas universalistas. O racismo institucional se configura quando é o próprio Estado o agente legitimador de práticas discriminatórias. Não é um preconceito declarado, mas se estabelece pelas desvantagens que podem ocorrer no acesso aos serviços ou políticas públicas em desfavor de determinados grupos, que independe de manifestação consciente em praticar o racismo ou a discriminação racial.

Em 1995, a emergência da discussão racial tomou conta das ruas através da realização da “Marcha Zumbi dos Palmares contra o Racismo, pela Cidadania e a Vida”. O evento foi realizado em 20 de novembro, ano do tricentenário da morte de Zumbi dos Palmares. O evento contou com a participação de cerca de 20 mil pessoas em Brasília, que, no ato, entregaram ao Presidente da República um documento, intitulado ‘Programa para Superação do Racismo’, contendo recomendações para

sanar as desigualdades raciais, étnicas, de gênero e quaisquer outras formas de preconceito, discriminação e intolerância que representasse qualquer tipo de segregação racial (SEPPPIR, 2005, p. 13). O documento previa ainda a necessidade de o governo federal implementar políticas de ações afirmativas em prol da população negra. E, no campo da educação, o documento previa a necessidade de investimento em capacitação dos professores para lidar com o tema da diversidade e igualdade racial (JACCOUD, 2008, p. 62-63).

É inegável que a transição democrática, construída a partir da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 e das reivindicações dos movimentos sociais negros, firmou-se no combate à discriminação racial, na proteção da dignidade humana e na prevalência dos direitos humanos. A Constituição incorporou ao seu rol de direitos fundamentais diversos dispositivos cuja inspiração veio dos tratados internacionais em matéria de direitos humanos, como proposta de promover a igualdade e a não discriminação.

Assim, no que cabe neste estudo, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 consubstanciou-se num importante instrumento de luta em favor de uma sociedade mais justa, mais igualitária e mais democrática. O Estado brasileiro que se intitula como “democrático” e de “direito” tem a responsabilidade de verdadeiramente promover justiça social. E, nesse sentido, crianças e adolescentes negros também possuem amparo constitucional para a promoção e concretização dos seus direitos fundamentais.

Os primeiros passos rumo a essa nova racionalidade acerca da imprescindibilidade do investimento em políticas distributivas e de reconhecimento para a garantia da equidade e justiça social entre os diferentes grupos étnicos já foram dados. No entanto, é fundamental que estas novas políticas contemplem as crianças e os adolescentes negros neste país, que não devem jamais estar de fora dos programas lançados pelo governo e pela sociedade civil organizada. Não se pode mais negligenciar os direitos de crianças e adolescentes a quem a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, inspirada na Doutrina da Proteção Integral, conferiu o *status* de sujeitos de direitos.

Capítulo 3

A DOCTRINA PROTEÇÃO INTEGRAL E A SUA BASE PRINCIPOLÓGICA: A GARANTIA DE DIREITOS PARA CRIANÇAS E ADOLESCENTES NEGROS

O entendimento sobre o direito da criança e do adolescente como um ramo jurídico autônomo no Brasil é recente, e a sua efetiva normatização apenas se concretizou após a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, que, inspirada no cenário internacional, e mais especificamente na Convenção Internacional dos Direitos da Criança da ONU de 1989, contemplou aos meninos e meninas o reconhecimento da sua condição peculiar de desenvolvimento e da sua recente condição de sujeitos de direitos, e por isso merecedores de uma proteção integral e especial.

Embora os direitos tenham surgido no cenário jurídico brasileiro apenas no final do século XX, isto não equivale dizer que não houve ao longo desse mesmo século outras legislações dirigidas a este público específico, basta citar toda a construção jurídica e doutrinária do Direito do Menor e do Menor em Situação Irregular, consubstanciada nos dois Códigos de Menores de 1927 e 1979.

Como esta tese tem como proposta verificar se há viabilidade de concretização dos direitos humanos e fundamentais de crianças e adolescentes negros, tenta-se demonstrar se a Doutrina da Proteção Integral é capaz de instrumentalizar o ideal de igualdade racial no país, contemplando aí os sujeitos vulneráveis – em razão da idade – que são as crianças e adolescentes.

A teoria dos direitos humanos no cenário internacional, desde o seu aporte histórico até os sistemas protetivos – global e regionais – que dão sustentação ao que está enunciado nos tratados internacionais, reconhece que os seres humanos são agora também sujeitos de direitos no âmbito internacional, amparados pela ideia de que existe um mínimo ético a proteger os indivíduos contra possíveis arbitrariedades perpetradas pelos Estados, ou até mesmo perpetradas por outros indivíduos. Esta proteção, no que alude à vida, à integridade física e à dignidade humana, deve prevalecer para a garantia de direitos humanos a qualquer pessoa, onde quer que ela se encontre.

No mesmo sentido, os Estados nacionais de base democrática, na qual se insere o Brasil, incorporaram os valores universais de proteção

aos seres humanos editando-os em suas Cartas Constitucionais mediante a construção de um rol de direitos fundamentais. Assim, a teoria dos direitos humanos e dos direitos fundamentais vem aperfeiçoando-se ao longo do tempo, e houve, em razão disto, o reconhecimento de que era necessário especificar melhor o sujeito a ser protegido em razão de suas peculiaridades e características.

A especificação tem base em duas categorias que ainda apresentam vulnerabilidades e carecem de uma proteção específica, não no campo normativo, mas no campo da *práxis*, representadas nas crianças e adolescentes negros que compõem parcela significativa da população brasileira. Assim, pretende-se compreender se o direito da criança e do adolescente amparado na Doutrina da Proteção Integral possui mecanismos e uma sistematicidade própria capaz de promover a igualdade racial desde a infância.

Para isso, este estudo foi dividido em três seções. A primeira, faz um breve resgate histórico do direito menorista, situando o modelo jurídico-normativo e o modelo assistencial demarcados nos Códigos de Menores de 1927 e 1979. A segunda seção contempla a mudança de paradigma do direito menorista para o direito da criança e do adolescente, este sustentado com base teórica na concepção de proteção integral. A terceira, faz um estudo da base principiológica do direito da criança e do adolescente. É necessário consolidar a concepção de proteção integral com os princípios da igualdade e da não discriminação.

3.1 O CONTROLE SOCIAL DA POBREZA E DA NEGRITUDE NO BRASIL: UMA BREVE PASSAGEM PELO DIREITO MENORISTA DO SÉCULO XX

A abordagem da historiografia da criança no Brasil deve vir acompanhada da análise dos diversos períodos pelos quais passou o País desde a chegada dos colonizadores em meados do século XV, e acompanhada dos diferentes períodos políticos e ciclos econômicos. A historicidade remete à compreensão e à passagem da infância pertencente aos grupos raciais negros, e sua historiografia inicial é dirigida desde o período escravocrata, pois as crianças também foram vítimas do tráfico negreiro e chegaram ao Brasil na condição de escravas. A análise histórica, desde a escravidão e a representação da infância até a abolição legal desse regime em 1888, já foi realizada na dissertação de mestrado (LIMA, 2010), restando apenas enaltecer que a desconsideração ou a desvalorização da infância negra na historiografia brasileira é reflexo

também da sua desconsideração enquanto ser vulnerável em razão da idade, bem como do descaso com que foram tratadas pelo governo brasileiro após a abolição da escravidão em 1888 e após a instalação da República em 1889.

O início do século XX no País vem acompanhado de profundas transformações sociais, principalmente nos grandes centros urbanos, como Rio de Janeiro e São Paulo, que vivenciaram um crescimento da sua população urbana de forma desornada, impulsionado pelo aumento expressivo de imigrantes, vindos da Europa, e pelo crescente processo de industrialização.

Os ideais de “Ordem e Progresso” com a recém-instalada República anunciavam o sonho de trazer modernidade e desenvolvimento ao País, rivalizando espaço com as grandes potências internacionais (PASSETTI, 2008, p. 347). De acordo com Faleiros (2009, p. 36-37), a República recém-instalada vinha acompanhada de velhos vícios do período imperial, que mantiveram uma estrutura de poder baseada em relações clientelistas e coronelista, assentados numa visão liberal de que não cabia ao Estado intervir na área social, bem como não deveria intervir nas relações trabalhistas, fazendo prevalecer o liberalismo contratual e a autonomia da vontade.

No entanto, o que se vislumbrou na transição do século XIX para o século XX foi uma propagação da pobreza urbana, acompanhada da grande exploração de mão de obra – de homens, mulheres, crianças, idosos –, que, despojada de quaisquer direitos e garantias, viu-se empobrecer ainda mais e a habitar favelas, cortiços, vilas operárias e barracos clandestinos. Ao mesmo tempo, crescia uma massa de desocupados que passaram a perambular pelas ruas, e do qual o número de crianças e adolescentes era expressivo (RIZZINI, 1993, p. 19).

O Estado brasileiro do início do século XX foi negligente em resolver os problemas de miserabilidade e fragilidade social impostos às famílias. Não houve uma política social capaz de atender adequadamente às famílias e retirá-las da condição de extrema pobreza e de vulnerabilidade social. Ao mesmo tempo, a família foi considerada responsável por sua própria condição de pobreza, sendo elemento justificador pela forte e violenta intervenção do Estado nesses núcleos familiares. “Com o consentimento das elites políticas da época, juristas delegaram a si próprios o poder de suspender, retirar e restituir o Pátrio Poder, sempre que julgassem uma família inadequada para uma criança.” (PILOTTI; RIZZINI, 1995, p. 25)

O aumento expressivo de crianças em situação de abandono, empobrecidas e marginalizadas fez com que o Estado brasileiro dedicasse a elas uma atenção especial, que resolvesse pela via do controle social e judicial o problema das ‘crianças de rua’. Foi assim, no limiar do século XX, que o país passou a se preocupar com a criança, pois ela representaria o ‘futuro da nação’ e a esperança de modernidade e de desenvolvimento. Rizzini (1997, p. 35) afirma que a concepção de criança como futuro da nação revelava que, “em se tratando de infância pobre, educar tinha por meta *moldá-la* para a submissão”. Era preciso educar as crianças desde cedo, moldar o seu caráter pelo trabalho e pela disciplina, para que pudessem desde pequenos perpetuarem os ideais republicanos e construir um Estado forte, centrado em uma população que é trabalhadora, que prestígia e obedece à sua pátria.

Neste processo, a infância tornou-se objeto de intervenção higiênica e disciplinar, pois era urgente e necessário ‘controlar’ os indesejáveis sociais para que não ameaçassem o projeto de nação que se pretendia construir. Os modelos assistencialistas, inspirados na caridade cristã e na filantropia privada, transformaram-se em projetos caducos⁸¹, considerados incapazes em lidar com o aumento significativo de crianças em situação de abandono, que circulavam pelas ruas e que ameaçavam perturbar a ordem e a paz social. Era imprescindível uma mudança e uma reorganização no âmbito da assistência pelo próprio Estado.

Era igualmente urgente pensar em novas estratégias de enfrentamento do aumento da criminalidade urbana. A polícia cívica, em nome da defesa nacional, foi uma das principais instituições responsáveis pelo recolhimento de crianças. Tinha a corporação policial função de efetuar a ‘limpeza’ das ruas, recolhendo crianças e adolescentes junto às repartições policiais, sujeitos a todo tipo de violência (PILOTTI; RIZZINI, 1995, p. 23). No mesmo sentido, Santos (2008, p. 223) registra que “até 1902, era comum na cidade a prisão de garotos efetuada por praças da Força Pública ou por membros da Guarda Cívica, que, sem outra alternativa, os levavam para as delegacias, onde passavam uma ou duas noi-

⁸¹ Devido às mudanças significativas na ordem política brasileira, os modelos assistenciais emanados da institucionalização nas Rodas dos Expostos e orfanatos, bem como a caridade da Igreja e a filantropia privada, se mostraram fracassados frente ao projeto de Estado que se pretendeu construir e emancipar. O início do século XX configurou uma nova etapa no tratamento dispensado às crianças e adolescentes. “A idéia de inocência sobreviverá associada apenas às crianças de ‘boas famílias’, em paralelo à noção de perversidade inata atribuída à infância das classes pobres”. (RIZZINI, 1997, p. 163)

tes presos entre ‘perigosos bandidos’[...]”, estes garotos eram presos e deixados à própria sorte, sem qualquer registro ou julgamento formal, simplesmente recolhidos.

Novos projetos surgiram nas primeiras décadas do século XX, centrados principalmente em moldar a criança através da disciplina, do trabalho e da educação. Na área disciplinar, a aprovação da Lei 844, de 10 de outubro de 1902, autorizou o governo do estado de São Paulo a fundar os Institutos Disciplinares e as Colônias Correcionais, cuja finalidade era promover o internamento de todas as crianças estigmatizadas como menores de idade que infringissem as regras do Código Penal, mais especificamente, os delitos de vadiagem e mendicância. Tanto os Institutos Disciplinares como as Colônias Correcionais tinham como característica marcante a pedagogia do trabalho. A lógica era regenerar e moldar o caráter daqueles considerados como delinquentes desde pequenos, por meio do combate à ociosidade e da inserção precoce no mundo do trabalho, atrelado à lógica da produção do sistema capitalista (SANTOS, 2008, p. 224-225). A aposta era de que a institucionalização da infância garantiria a segurança social, pois elas seriam retiradas das ruas onde deixariam de conviver com o crime para se regenerar pelo trabalho.

Não é difícil adivinhar qual era a cor das crianças e adolescentes predominante nessas instituições. Se, como se viu, a população negra de uma forma geral foi deixada ao relento e à própria sorte após a abolição da escravidão, e se os negros na competição pelo mercado de trabalho com os brancos e imigrantes ficavam sempre, ou quase sempre, em desvantagem, o aumento considerável da pobreza urbana no Brasil do início do século XX tinha uma cor, e era negra! Assim, as famílias negras sofriam pela forte repressão estatal, dada a sua condição de miserabilidade social e econômica, e viam-se entregues à própria sorte, iniciando, por assim dizer, a sua condição de pobreza, marginalização e exclusão social – que se mantém até os dias atuais.

Além da institucionalização, outro projeto ganhou destaque nas primeiras décadas do século XX. Trata-se dos projetos de escolarização voltados para as massas populares, com o intuito de disciplinar e instruir. Embora, à primeira vista, a inserção de crianças e adolescentes carentes no processo educacional parecesse algo, além de inovador, apropriado à sua condição econômica e social, na realidade não foi.

A ‘educação integral’ – assentada no tripé: saúde, moral e trabalho – era uma das respostas políticas ensaiadas por setores da intelectualidade brasileira

na redefinição dos esquemas de dominação vigentes. Tratava-se, fundamentalmente, de estruturar dispositivos mais modernos de disciplinarização social, que viabilizassem o que era proposto como progresso. Nesse projeto, a educação era especialmente valorizada enquanto dispositivo capaz de garantir a ‘ordem sem necessidade do emprego da força e de medidas restritivas ou supressivas de liberdade, e a disciplina consciente e voluntária e não apenas automática e apavorada. (CARVALHO, 1999, p. 284)

Carvalho (1999, p. 277) conta como o processo educacional, ao instituir práticas disciplinares, ao modo foucaultiano⁸², representou apenas a dominação e o adestramento dos corpos infantis. E ainda, como vários experimentos, inspirados numa pedagogia científica (falsa e refutada atualmente), foi responsável por institucionalizar um processo de segregação e discriminação desde a infância, pois havia a necessidade de promover a não convivência das crianças consideradas normais com aquelas consideradas anormais/degeneradas. Esta última categoria estava impossibilitada de frequentar a escola regular, restando apenas frequentar os estabelecimentos como: casas de correção, hospícios ou prisões. Esta foi a chamada prática ‘humanitária’ de distribuição científica, responsável por promover a seleção e a composição da clientela escolar, compondo um sistema educacional homogeneizador e negador das diferenças, já que os diferentes não conviviam.

⁸² De acordo com Foucault (2013, p. 133-134): “O momento histórico das disciplinas é o momento em que nasce uma arte do corpo humano, que visa não unicamente o aumento de suas habilidades, nem tampouco aprofundar sua sujeição, mas a formação de uma relação que no mesmo mecanismo o torna tanto mais obediente quanto é mais útil, e inversamente. Forma-se então uma política das coerções que são um trabalho sobre o corpo, uma manipulação calculada de seus elementos, de seus gestos, de seus comportamentos. O corpo humano entra numa maquinaria de poder que o esquadrinha, o desarticula e o recompõe. Uma ‘anatomia política’, que é também igualmente uma ‘mecânica do poder’, está nascendo; ela define como se pode ter domínio sobre o corpo dos outros, não simplesmente para que façam o que se quer, mas para que operem como se quer, com as técnicas, segundo a rapidez e a eficácia que se determina. A disciplina fabrica assim corpos submissos e exercidos, corpos ‘dóceis’. A disciplina aumenta as forças do corpo (em termos econômicos de utilidade) e diminui essas mesmas forças (em termos políticos de obediência).”

Ainda como alternativa para controlar a população de crianças pobres, rotuladas como abandonadas e delinquentes, foi aprovado o Decreto 16.272, de 20 de dezembro de 1923, com a finalidade de regulamentar a assistência a todos os indivíduos menores de dezoito anos (BRASIL, 1923). No ano seguinte, foi criado o primeiro Juizado Privativo de Menores do Brasil, na cidade de Rio de Janeiro, dando início ao período da judicialização da assistência (CUSTÓDIO; VERONESE, 2013), cujo modelo era centralizado na figura do juiz⁸³.

A doutrina jurídica do direito do menor no Brasil alcança, portanto, a sua perfeita formatação jurídica com a entrada em vigor do Decreto 17.934-A, de 12 de outubro de 1927, que estabeleceu o primeiro Código de Menores da República e o primeiro da América Latina. O Código de Menores de 1927 foi idealizado pelo juiz de menores do Rio de Janeiro, José Cândido Albuquerque de Mello Mattos, em razão disto, esta legislação também ficou conhecida como Código de Mello Mattos (BRASIL, 1927).

O Código de Menores de 1927 classificava as crianças e adolescentes com o rótulo da menoridade, sendo essa normativa legal apenas dirigida aos que eram considerados em situação de abandono e delinquentes, conforme previsto no o artigo 1º. O artigo 26 do Código de Menores de 1927 indicava que a condição de abandonado estava prevista em oito situações distintas, entre as quais se destacavam: não ter habitação certa, nem formas de subsistência, ter os pais falecidos, desaparecidos ou desconhecidos, e nem ter pessoa responsável por sua guarda e tutela (inc. I); que os pais, tutor ou guardião não tenham condições de garantir a subsistência do menor por condição de pobreza ou que sejam incapazes de cumprir com os deveres do pátrio poder (incs. II e III); que se encontrem em estado habitual de vadiagem, mendicidade ou libertinagem (inc. V); que sejam vítimas de maus-tratos, violência e negligência pelos pais ou de quem tenha o dever de guarda (inc. VII) (BRASIL, 1927).

Percebe-se que a condição de miserabilidade econômica das famílias era determinante para a institucionalização dos seus filhos. Ao mesmo tempo em que institucionalizava os filhos dos pobres, o Estado deixava de investir em políticas públicas capazes de reverter esta situa-

⁸³ Rizzini (2009, p. 242) conta que no Rio de Janeiro o atendimento “consistia na internação de menores ‘abandonados’ e ‘delinquentes’, nas poucas instituições oficiais existentes, nas instituições subvencionadas pelo governo federal e nas instituições particulares, que os juízes de menores passaram a contratar para receber menores encaminhados pelo Juízo, através do pagamento de um *per capita*”.

ção. As crianças e adolescentes pobres, ditos *menores*, eram considerados meros objetos e estavam à disposição do Poder Judiciário, que aplicava de forma desmedida a internação em institutos disciplinares e casas de correção como solução pedagógica para resolver os conflitos urbanos e o problema da criminalidade.

O Código de Menores brasileiro seria representativo das visões em vigor na Europa nesse período, segundo as quais era necessário o estabelecimento de práticas psicopedagógicas, geralmente carregadas de um forte conteúdo moralizador, produzindo e reproduzindo uma visão discriminatória e elitista, que desconsiderou as condições econômicas como fatores importantes na condição de exclusão. Para supostamente resolver os incômodos da delinquência, do abandono e da ociosidade, apresentava propostas focalizadas nas consequências dos problemas sociais, omitindo-se em relação à absoluta condição de exploração econômica. (CUSTÓDIO, 2009, p. 16-17)

Portanto, a proposta de uma política social sob os moldes da institucionalização para infância idealizada no Código de Menores de 1927 não resolveu o problema. Os institutos disciplinares ficaram superlotados, não havia infraestrutura suficiente para comportar a quantidade de crianças e adolescentes que estes estabelecimentos recebiam, contribuindo para tornar ineficaz a proposta de reeducação. Os institutos se concentravam apenas nas principais cidades brasileiras, ficando de fora as regiões periféricas. Faltavam recursos para aprimorar o atendimento às crianças e aos adolescentes nessas instituições (LIMA; VERONESE, 2011).

Assim, logo na primeira década de vigência do Código de Menores, a política de institucionalização dos menores abandonados e delinquentes estava fadada ao fracasso, principalmente em decorrência da superlotação das instituições que não deram conta de atender às demandas do Judiciário. Ainda assim, o modelo de institucionalização de menores manteve-se em funcionamento até 1941, quando foi criado o Serviço de Assistência aos Menores (SAM), por meio do Decreto 3.779, de 05 de novembro (BRASIL, 1941).

O SAM surgiu com a finalidade de se instituir uma autarquia que ficasse responsável pelas questões administrativas e econômicas dos institutos disciplinares (VERONESE, 1999a, p. 31). O SAM estava

vinculado ao Ministério da Justiça e Negócios Interiores, e prestava atendimento assistencial em todo território nacional aos menores considerados desvalidos e infratores. A criação do SAM representou uma mudança na política assistencial, e tomou para si a responsabilidade pelas instituições de internação que antes estavam sob a jurisdição do Poder Judiciário (CUSTÓDIO, 2009, p. 17).

O Serviço de Assistência aos Menores (SAM) continuou a resolver o problema do abandono e da delinquência infantil sob a ótica da internação, introduzindo métodos pedagógicos extremamente repressivos, que visavam apenas transformar o “menor” no adulto disciplinado e trabalhador. O SAM fracassou principalmente porque manteve uma estrutura física e operacional deficiente, com pouca autonomia, e por utilizar métodos de atendimento inadequados (PEREIRA, 1996, p. 18).

Este modelo jurídico-assistencial marcado pela institucionalização da infância empobrecida e abandonada, a qual Custódio (2009, p. 17) denominou de ‘direito de ação estatal contra o menor’, sobreviveu até mesmo às mudanças e oscilações políticas enfrentadas, ora por momentos democráticos, representados nas Constituições de 1934 e 1946, ora por períodos ditatoriais, como o período do Estado Novo de Vargas, representado na Constituição de 1937.

No entanto, inegavelmente, o período de maior repressão contra a infância aconteceu no período imediatamente posterior ao Golpe de Estado sofrido em 1964, e que deu início à mais longa ditadura militar da história brasileira. Ainda em 1964, sob os fundamentos do pensamento autoritário e em sintonia com a Doutrina da Segurança Nacional, da Escola Superior de Guerra, foi criada a Política Nacional do Bem-Estar do Menor (PNBEM), aprovada pela Lei 4.513, de 1º de dezembro de 1964. A PNBEM extinguiu o SAM definitivamente e o substituiu pela Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (FUNABEM), instalada no Distrito Federal (BRASIL, 1964).

A Funabem gozava de autonomia administrativa e financeira, exercendo jurisdição em todo território nacional, e tinha como objetivos a formulação e implantação da PNBEM, mediante o estudo dos problemas dos menores e o planejamento de possíveis soluções, além de coordenar e fiscalizar as entidades responsáveis pela execução direta dessa política (art. 5º). A Funabem teve como correspondente estadual as Fundações Estaduais do Bem-Estar do Menor (FEBEMs), responsáveis diretamente pela internação dos menores. As unidades da Febem estavam presentes principalmente nas capitais e nas grandes cidades. Com a

Política Nacional do Bem-Estar do Menor em plena vigência, o Estado brasileiro entendia que o problema do menor não era mais uma questão social, mas um problema de segurança nacional. Por isso, o processo de institucionalização de menores nas unidades das Febems espalhadas pelo Brasil inteiro constitui-se no maior sistema repressivo até então visto.

Estruturalmente, o atendimento prestado ao *menor* carente, abandonado ou infrator pelo sistema FUNABEM/FEBEMs era realizado por centros de triagens que funcionavam nas capitais e por uma rede oficial de internatos no interior do país que, em sua maioria, deram continuidade às suas atividades numa estrutura – seja material, seja humana – do sistema precedente: correccional-repressivo. (VIEIRA; VERONESE, 2006, p. 26)

De acordo com Veronese (1999a, p. 34), os fundamentos teóricos que embasaram a Política Nacional do Bem-Estar do Menor foram buscados na Declaração dos Direitos da Criança da ONU de 1959. A publicação “Política Nacional do Bem-Estar do Menor em Ação”, do ano de 1973, trouxe um capítulo específico sobre a Declaração da ONU, reafirmando o País como Estado-membro e apresentando os princípios basilares norteadores da proteção à infância, como se o País respeitasse tais princípios (BRASIL, 1973).

No entanto, esta política extremamente repressiva de institucionalização adotada no Brasil contra crianças e adolescentes em situação de marginalização social colocou o País na contramão da história no plano internacional. Isso porque, em âmbito internacional, desde a década de 1920, já se pensava numa política para a infância, levando em consideração a sua situação de fragilidade por conta da idade.

A esperança de mudança no quadro normativo e político do Brasil aconteceu quando o Senador Nelson Carneiro encaminhou o Projeto de Lei 105, de 05 de setembro de 1974, propondo a revisão das políticas direcionadas aos menores abandonados e delinquentes, visto que o Código de Menores dava sinais de fracasso, merecendo uma revisão ou até mesmo uma substituição por uma legislação mais moderna. O Projeto de Lei 105/74 previa proporcionar uma proteção especial aos menores de 0 a de 18 anos, reconhecendo para eles o “direito ao mínimo vital indispensável à sua dignidade e ao livre desenvolvimento de sua personalidade física, intelectual e moral (art. 2º)” (BRASIL, 1982).

O Projeto de Lei 105/74, que iniciou com um discurso de proteção à infância, reconhecendo a necessidade de conferir proteção a todos os menores de 18 anos de idade, em igualdade de condições e sem qualquer tipo de discriminação, conforme previa a Declaração da ONU sobre os Direitos da Criança de 1959, sofreu novo retrocesso ao ser analisado pela Câmara dos Deputados, pois o Parecer 296/75, de relatoria do deputado Claudino Sales, concluiu que o novo Código de Menores, enquanto instrumento normativo regulador do direito do menor, não deveria ter caráter universal, mas sim conferir proteção apenas aos menores emergenciais – os quais denominaram de *menores em situação irregular*. De acordo com o Parecer 296/75, ficou demonstrado que não seria necessário estender proteção e assistência àqueles que não necessitavam, pois estariam numa situação regular.

A pessoa que constitui o sujeito do Direito do Menor não é qualquer criança, mas o menor em estado de patologia social ampla, pois que a solução do problema em que se encontra será dada através de uma decisão judicial, emanada de um processo judicial, fiscalizado pelo Ministério Público. (BRASIL, 1982, p. 473)

Mais uma vez, sob os moldes do pensamento autoritário, manteve-se uma legislação que tutelou apenas a infância carente ou os filhos da pobreza, e de novo a resposta estatal frente aos problemas econômicos e sociais que assolavam o País foi dada, no caso da infância, pelo Poder Judiciário, que insistiu na manutenção das práticas retrógradas de institucionalização. O Código de Menores de 1979 foi aprovado pela Lei 6.697, de 10 de outubro de 1979. Ele revogou o antigo Código de Mello Mattos e não procurou tutelar apenas a questão dos abandonados e delinquentes. O Código de Menores de 1979 adotou a Doutrina Jurídica da Situação Irregular e criou uma nova categoria para os menores em seis situações distintas, quais sejam: aqueles que se encontravam em situação de abandono, vítimas de maus-tratos, em perigo moral, desassistido juridicamente, com desvio de conduta e autor de infração penal. De fato, a mudança do diploma legal pouco alterou a situação decadente vivida pela infância brasileira. O Código de Menores de 1979 não foi capaz de superar, e manteve os mesmos erros cometidos pelo Código de Menores de 1927. O Código de 1979 apenas aumentou a categoria dos menores que seriam geridos por essa Lei (VERONESE; LIMA, 2011).

Vieira e Veronese (2006, p. 29-30) relembram como a Ditadura Militar e a Segurança Nacional influenciaram a manutenção do *status*

quo legislativo na área da infância no Brasil. O País caminhou, certamente, naquele momento, na contramão da história, pois em 1979, mesmo ano em que se aprovava o novo Código de Menores, instituidor da Doutrina Jurídica da Situação Irregular, comemorava-se no âmbito internacional o Ano Internacional da Infância, que foi o marco percussor das discussões que culminariam, em 1989, na aprovação da Convenção Internacional dos Direitos da Criança da ONU.

Conforme foi comentado anteriormente, a instalação da República em 1889 e a abolição da escravidão no ano anterior não trouxeram melhorias na condição de vida para a população brasileira de modo geral, especialmente aos grupos raciais negros. A forte influência do higienismo e das teorias raciais vigentes à época instrumentalizaram uma sociedade extremamente discriminatória e segregacionista, pondo os negros à sua margem e excluídos de quaisquer serviços públicos, exceto aqueles atrelados ao sistema de ‘controle policial e agora, também judicial’. Neste panorama, não foi difícil perceber a quem era destinada a nova lei, já que a historiografia demonstra que grande parte das crianças e adolescentes institucionalizados no Brasil pertencia aos grupos raciais negros (LIMA, VENÂNCIO, 1996, p. 73).

Ao longo do século XX, conviveu-se com a inexistência de políticas assistenciais emanadas do Estado e que dessem conta de amparar econômica e socialmente as famílias pobres e seus filhos; ao mesmo tempo, o processo de industrialização pelo qual passaram as principais cidades brasileiras contribuiu para o aumento expressivo da pobreza, principalmente em razão da exploração da sua mão de obra – incluindo o trabalho infantil –, ausência de direitos trabalhistas e péssimas condições laborais. Tudo isso também veio acompanhado do recrudescimento da legislação penal e da legislação menorista, que propiciaram um forte controle social desses grupos vulneráveis, a maioria em razão da sua condição de pobreza, assim como em razão de sua cor, já que a maioria da população pobre e despojada de quaisquer serviços eram de negros e de descendentes de escravos.

Quando o Estado optou por substituir as questões sociais por questões de polícia (SANTOS, 2008, p. 228), o fez não de modo desproposital, pois, sob os mandos de um regime autoritário e excludente, apenas contribuiu para o crescente processo de pauperização e espoliação da classe trabalhadora, dos pobres e desvalidos. Ao não investir em políticas sociais emancipatórias, o Estado brasileiro preferiu seguir o caminho da repressão e da exclusão, mantenedor e promovedor das desigualdades sociais, que, como se sabe, acarreta sequelas até os dias atuais.

A história da assistência pública está intimamente inserida ao contexto político e econômico de cada época. Como vimos, industrialização, povoamento, imigração, melhoria da raça, defesa nacional, segurança nacional são tópicos que tiveram influência direta sobre as políticas públicas dirigidas ao menor. Não obstante a assistência estar ao sabor das políticas de cada época, a internação em estabelecimentos fechados permaneceu como linha mestra, o fio condutor do atendimento prestado, tanto pelo Estado quanto pela iniciativa particular. (RIZZINI, 2009, p. 281)

A construção do direito do menor e do menor em situação irregular ignorou completamente as questões étnicas. Entretanto, a análise da historiografia da infância brasileira remete à reflexão de quem eram as crianças que viviam sob a tutela dos Códigos de Menores e qual era a sua cor. Alguns dados sugerem que as crianças internadas nos institutos disciplinares consistiam em uma minoria incluída na categoria “branca” (RIZZINI, 1997, p. 71). E isso, reforça o entendimento de que a criança e o adolescente negro representavam os estratos mais baixos da sociedade, sendo também os principais “clientes” ou vítimas do sistema menorista implantado ao longo de quase todo o século XX. O *Direito do Menor*, consubstanciado nos Códigos de Menores de 1927 e 1979, apenas serviu para normatizar a pobreza e institucionalizar a infância empobrecida, cuja parcela significativa pertencia à raça negra.

3.2 A DOCTRINA DA PROTEÇÃO INTEGRAL NO BRASIL

Sem dúvida, o século XX foi representativo de inúmeras violações ao *ser criança*, tanto no plano social como no plano normativo. A infância brasileira foi tratada como objeto e tutelada por um Estado negligente quanto às suas peculiaridades infantis, que demandavam proteção. O descaso com a infância brasileira, registrado por toda a historiografia e pela legislação menorista prevista nos dois Códigos de Menores de 1927 e de 1979, colocou o Brasil na contramão da história internacional, pois, desde o início do século XX, já haviam sido instituídos tratados internacionais de proteção à infância que reconheciam a sua condição de vulnerabilidade em razão da idade, e por isso mesmo merecedora de uma proteção especial.

De forma ainda tímida, a primeira normativa internacional a prever direitos especiais para crianças foi a Declaração de Genebra de 1924, aprovada pela então Liga das Nações. Décadas mais tarde, após o fim da Segunda Guerra Mundial, a Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU) aprovou a Declaração Universal dos Direitos Humanos em 1948, que, como se viu, é representativa do avanço nos direitos e liberdades individuais do ser humano e no reconhecimento da dignidade da pessoa humana como princípio angular a conduzir a interpretação jurídica dos tratados internacionais e das normas internas, vigentes em cada Estado aderente dos sistemas – global e regional – de direitos humanos (ONU, 1948).

No ano de 1959, foi aprovada pela ONU a Declaração dos Direitos da Criança, em consonância com o que já havia sido previsto pela Declaração de Genebra de 1924 e reafirmada em 1948 pela Declaração Universal dos Direitos Humanos. A Declaração dos Direitos da Criança de 1959 foi o primeiro documento a abordar de forma mais específica a necessidade de proteção à infância, levando em consideração a sua imaturidade física e mental, e que por isso mesmo necessitaria de uma proteção legal apropriada, devendo a humanidade conceder maiores esforços para garantir esta proteção.

A Declaração dos Direitos da Criança de 1959, embora não posua efeito normativo vinculante aos Estados ratificantes, representou com mais veemência a preocupação da comunidade internacional em proteger a criança de forma especial, devido ao reconhecimento de que esse período de desenvolvimento da vida é peculiar e merecedor de cuidados especiais, com absoluta prioridade. A Declaração de 1959 está disposta em dez princípios, entre os quais está o reconhecimento de que seus direitos serão exercidos sem distinção ou discriminação por motivo de raça, cor, sexo, língua, religião, opinião política ou de outra natureza, origem nacional ou social, riqueza, nascimento ou qualquer outra condição, quer sua ou de sua família (ONU, 1959).

Já no Brasil, o final do século XX é representativo de grandes mudanças na estrutura social e jurídica. No plano social, viu-se ressurgir, ao final da década de 1970, os movimentos sociais, anteriormente silenciados pelo período ditatorial. Os movimentos sociais, cujas pautas eram as mais variadas, conquistaram força e expressão pelos novos sujeitos de direitos que clamavam pelo reconhecimento dessa condição. Por isso, a pauta dos movimentos sociais trazia algo novo, a especificação do sujeito, de sua dignidade e de suas demandas, antes invisíveis ou sem representação nas lutas coletivas. Reivindicava-se agora o reconhecimento dos direitos das minorias – mulheres, crianças e adolescentes,

negros, índios, remanescentes de quilombos, entre outros sujeitos. No plano jurídico, estas demandas se materializaram a partir da garantia dos direitos na Constituição Federal, promulgada em 1988, também representativa dessas minorias e tendo como paradigma primordial a proteção da dignidade humana insculpida num rol de direitos fundamentais.

No que se refere especificamente à área da infância e adolescência, o cenário do final século XX conviveu com pelo menos dois movimentos sociais de grande expressão, o Movimento Nacional dos Meninos e Meninas de Rua (MNMMR)⁸⁴ e a Pastoral da Criança, vinculada à Igreja Católica. Outros movimentos de crianças surgiram e constituíram-se em um movimento forte, consubstanciado no Movimento Criança Constituinte com relevante expressão durante os trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte⁸⁵ no ano de 1987. Acerca deste momento histórico, Rizzini (2009, p. 280) afirma:

Não podemos afirmar que nada mudou do início do século para cá. O país não é o mesmo: a questão da infância se insere agora noutro contexto, social, econômico, político e cultural. A legislação é outra, refletindo estas mudanças, principalmente nos âmbitos político e social, onde a sociedade civil adquiriu meios de ser ouvida, de participar e intervir.

⁸⁴ O MNMMR iniciou suas atividades em 1982, mas se constituiu como uma entidade civil independente em 1985. O movimento recebia subsídio de pelos menos três entidades internacionais, entre elas a UNICEF. “Outra dimensão de participação no Movimento é a das crianças. Em 86, fizemos um encontro nacional de meninos de rua, em Brasília, que teve repercussão até internacional, para demonstrar como eles são capazes de estar fazendo suas reivindicações. De lá para cá, surgiram várias comissões de crianças. No Estado de São Paulo tem uma dessas comissões que se reúne para discutir a situação dos jovens, que vivem uma condição de marginalização quase total, e também para propor opções deles a nível local. Assim, eles começam a se organizar nas diversas regiões do País e nós vamos estar colaborando com eles. Inclusive, estamos atentos para que, através do diálogo e da troca de ideias, a nossa colaboração se efetive de forma que não seja imposto para eles um modelo de organização e de ação.” (MOVIMENTO NACIONAL DE MENINOS E MENINAS DE RUA, 1988, p. 14)

⁸⁵ Alguns autores preferem utilizar o termo “Congresso Constituinte” no lugar de “Assembleia Nacional Constituinte” por entenderem que não houve uma convocação exclusiva de uma Assembleia para a criação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, apenas a concessão de poderes Constituintes para o Congresso Nacional. Mais informações, pesquisar em: VIEIRA, 2013, p. 312.

Foi durante esta efervescente participação social que foi promulgada a Constituição da República Federativa do Brasil, em 5 de outubro de 1988, que representou, dentre tantas conquistas desde a sua entrada em vigor, a ruptura com o modelo de Estado ditatorial e a transição para um Estado democrático de direito, viabilizando, entre outras conquistas, a construção de um conjunto articulado de direitos fundamentais para além daqueles que estão descritos no artigo 5º, firmando um compromisso nacional e internacional de respeito aos direitos humanos e à dignidade da pessoa humana (art. 1º, inc. III, da CF/88), além, é claro, de reconhecer novos sujeitos de direitos (BRASIL, 1988).

Já no seu preâmbulo, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 assegura “o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social [...]” (BRASIL, 1988). A Carta Constitucional assegura a igualdade de todos perante a lei, seja no seu aspecto formal ou substantivo, pois, para situações em que haja verdadeira desigualdade material, aplica-se a igualdade material.

No que se refere às relações raciais, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 é comprometida com os princípios da igualdade e da não discriminação, contribuindo para a luta antirracista, pois assegurou os direitos e garantias individuais e igualitárias a todas as pessoas sem distinção de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (arts. 1º, IV, e 5º, *caput*, da CF/88). Tornou o combate a todas as formas de discriminações, incluindo a discriminação racial, como um dos objetivos fundamentais da República conforme a redação do artigo 3º, inciso IV: “[...] promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação” (BRASIL, 1988).

O Estado tem o dever de assegurar os direitos e garantias individuais e igualitárias a todas as pessoas sem distinção, o que inclui a vedação a qualquer manifestação discriminatória ou racista fundada na cor da pele e na raça, independentemente de faixa etária. Essa foi uma conquista importante dos movimentos negros, eis que denunciaram as discrepâncias sociais existentes entre os diversos grupos raciais que compõem a sociedade brasileira.

De igual modo, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 é representativa da conquista de direitos para crianças e adolescentes, tornando-os sujeitos de direitos, cuja proteção deve ser promovida de forma compartilhada entre a família, o Estado e a sociedade, como está disposto no artigo 227:

É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem⁸⁶, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, crueldade e opressão. (BRASIL, 1988)

O artigo 227 incorporou a concepção de proteção integral já firmada no âmbito internacional, reconhecendo a titularidade de direitos fundamentais a crianças e adolescentes, que passam a exercer estes direitos de forma prioritária em razão do período peculiar de desenvolvimento em que se encontram. Se a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, como destacado no artigo 227, incorporou uma série de direitos e garantias fundamentais às crianças e adolescentes, significa que estes direitos – considerados fundamentais por essência – gozam do duplo efeito do princípio da aplicabilidade direta e imediata (art. 5º, § 1º, da CF/88), pois gravitam no plano objetivo e subjetivo, o que significa afirmar que, quando os direitos enunciados não estiverem plenamente ao alcance de exercício por parte de seus titulares, poderão eles invocar a tutela jurisdicional, pondo o Estado ou quem quer seja o agente violador, no banco dos réus (VERONESE, 1999).

A Constituição da República Federativa do Brasil e suas respectivas garantias democráticas constituíram a base fundamental do Direito da Criança e do Adolescente, inter-relacionando os princípios e

⁸⁶ A categoria jovem foi acrescida à redação original do art. 227 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, pela Emenda Constitucional 65, de 13 de julho de 2010. Este estudo aborda os direitos de crianças e adolescentes, excetuando o jovem, uma vez que o estudo sobre juventude deve contemplar uma análise própria em consonância com o § 8º, inciso I, do artigo 227, o qual estabelece a criação de um Estatuto de Juventude, já aprovado pela Lei 12.852, de 5 de agosto de 2013, que regulamenta os direitos dos jovens no Brasil, reconhecendo jovens como a pessoa entre 15 e 29 anos de idade. De acordo com o § 2º do artigo 1º do Estatuto de Juventude, para que não haja problemas de antinomia, os adolescentes entre 15 e 18 anos serão protegidos pelas normas previstas no Estatuto da Criança e do Adolescente e, de forma excepcional, pelo Estatuto de Juventude, quando não conflitar com as normas de proteção integral do adolescente.

diretrizes da teoria da proteção integral, e, por consequência, provocaram um reordenamento jurídico, político e institucional sobre todos os planos, programas, projetos, ações e atitudes por parte do Estado, em estreita colaboração com a sociedade civil, nos quais os reflexos se (re)produzem sobre o contexto sócio-histórico brasileiro. (CUSTÓDIO, 2009, p. 26)

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 abriu caminhos rumo a esse novo olhar que se deve ter para a infância e adolescência no País. Um novo olhar de zelo, de carinho, de atenção e principalmente de proteção aos seus direitos fundamentais. E de modo mais específico, as crianças e adolescentes pertencentes à raça negra também gozam de amparo constitucional para a promoção e concretização dos seus direitos, livres de quaisquer formas de preconceito, racismo e discriminação racial.

A abertura democrática e a sensibilização pelas causas infantis tornaram possível a inserção dos dispositivos 227, 228 e 229 na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, que tratam especificamente de assegurar direitos fundamentais às crianças e adolescentes, e ainda, contemplar estes direitos sob a perspectiva da Doutrina da Proteção Integral, que já vinha sendo construída no plano internacional no âmbito das Nações Unidas desde o final da década de 1970.

Neste sentido, outro importante instrumento jurídico de proteção aos direitos de meninos e meninas está regulamentado na Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança, aprovada pela Assembleia Geral da ONU em 20 de novembro de 1989, justamente quando se comemorava os trinta anos da Declaração dos Direitos da Criança de 1959. Seu processo de elaboração durou pouco mais de dez anos (VERONESE, 1999a, p. 96). A Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança foi ratificada pelo Brasil por meio do Decreto 99.710, em 21 de novembro de 1990 (BRASIL, 1990b).

Cabe aos Estados ratificantes resguardar os direitos dos quais as crianças são titulares e proporcionar medidas cabíveis com a finalidade de evitar qualquer violação aos seus direitos fundamentais. A Convenção de 1989 adotou a Doutrina da Proteção Integral, já contemplada na Declaração de 1959, inserindo um amplo rol de direitos humanos específicos à fase da infância. É importante ressaltar que, no cenário internacional, o termo ‘criança’ é compreendido como todo o indivíduo menor

de 18 anos de idade, salvo exceções legais, em que se reconheçam a maioria antes desse período (art. 1º)⁸⁷.

Dois protocolos facultativos foram incorporados à Convenção Internacional dos Direitos da Criança de 1989. O primeiro sobre o envolvimento de crianças em conflitos armados, e o segundo sobre a venda de crianças, prostituição e pornografia infantis. Ambos os protocolos foram adotados pela Assembleia Geral da ONU no dia 25 de maio de 2000, mas passaram a vigorar somente após a décima ratificação, o que nos dois casos só ocorreu no ano de 2002. O Brasil ratificou os dois protocolos facultativos, mas nem todos os Estados-partes da Convenção o fizeram. Os protocolos, ainda que de adesão facultativa, são mecanismos de atualização dos tratados principais, logo, quando os Estados ratificantes da Convenção principal deixam de ratificar o protocolo, esta falta de adesão ou sensibilidade para com os direitos humanos que se visa proteger representa, em muitos casos, o não comprometimento real do Estado-parte com a Convenção que em determinado momento histórico decidiu ratificar.

A Convenção de 1989 dispõe sobre os mais variados direitos fundamentais inerentes à criança, como o direito à convivência familiar e comunitária, direito à vida, à liberdade, e a vedação a qualquer forma de discriminação, exploração, abusos e opressão. O artigo 2.1 dispõe sobre o princípio da universalidade, no sentido de estender a proteção aos direitos a qualquer criança, sem distinção alguma, cabendo aos Estados-partes respeitar estes direitos, independentemente de raça, cor, sexo, idioma, crença, opinião política, origem nacional, étnica ou social, posição econômica e quaisquer outras formas de discriminação, seguindo os preceitos dos tratados gerais de direitos humanos – como a Carta de Direitos Humanos da ONU. A Convenção de 1989 é o instrumento legal em âmbito internacional mais representativo das conquistas de direitos implementados em favor da infância e da adolescência e reafirma a proibição da discriminação racial em face da proteção de direitos à infância, guiados por princípios basilares como a liberdade, a justiça e a paz (art. 2º) (ONU, 1989).

Logo, a Convenção de 1989, ao consagrar o princípio da universalidade estendendo a proteção integral a todas as crianças, também

⁸⁷ A divisão da infância em duas categorias – criança e adolescente – é firmada pelas normas do direito brasileiro interno e melhor especificada pelo artigo 2º da Lei 8.069/90, que reconhece a criança como a pessoa até doze anos de idade incompletos, e adolescente aquela entre doze e dezoito anos de idade (BRASIL, 1990a).

incorpora os valores de igualdade e de não discriminação, cabendo uma interpretação extensiva tanto deste tratado como dos demais instrumentos jurídicos internacionais de proteção aos direitos humanos. Por isso, há previsão que, havendo necessidade, os Estados-partes deverão investir em políticas públicas que deem conta de satisfazer os interesses de crianças e adolescentes, levando em consideração a sua própria realidade social. No Brasil, país marcado por forte desigualdade social e racial, as políticas públicas voltadas para a área da infância e adolescência devem ser específicas para que contemplem plenamente a não violação aos direitos fundamentais de crianças e adolescentes pertencentes aos grupos raciais negros. Há que haver um comprometimento estatal com essas categorias marginalizadas socialmente em função da sua raça. Por isso, a interpretação da Convenção deve sempre estar atenta e em consonância com o princípio da não discriminação – neste estudo, a não discriminação em função da raça ou do pertencimento racial (LIMA; VERONESE, 2011).

Embora a Convenção Internacional dos Direitos da Criança de 1989 não tenha trazido de forma expressa o termo “proteção integral”, como bem ressaltaram Vieira e Veronese (2015, p. 102), o novo paradigma⁸⁸ fica demonstrado diante do rol de direitos humanos previstos na

⁸⁸ É possível afirmar, conforme destacado por (CUSTÓDIO, 2008) que o Direito da Criança e do Adolescente é um ramo jurídico autônomo que se estabelece a partir da Teoria da Proteção Integral. O autor embasa sua ideia a partir da noção de paradigma de Kuhn (1997) e, portanto “A teoria da proteção integral estabeleceu-se como pressuposto para a compreensão do Direito da Criança e do Adolescente no Brasil contemporâneo em razão de sua própria condição estruturante do novo ramo jurídico autônomo que se estabeleceu a partir de 1998. Para muito além de mudanças tão somente restritas no campo formal, o que se pode observar é uma ruptura paradigmática que produziu um campo de abertura sistêmica capaz de potencializar a concretização dos direitos fundamentais reconhecidos às crianças e adolescentes.” (CUSTÓDIO, 2008, p. 38) Para Kuhn (1994, p. 116) “A transição de um paradigma em crise para um novo, do qual pode surgir uma nova tradição de ciência normal, está longe de ser um processo cumulativo obtido através de uma articulação do velho paradigma. É antes uma reconstrução da área de estudos a partir de novos princípios, reconstrução que altera algumas das generalizações teóricas mais elementares do paradigma, bem como muitos de seus métodos e aplicações.” Já Morin (2005, p. 261) define paradigma da seguinte forma: “uma paradigma contém, para todos os discursos que se realizam sob o seu domínio, os conceitos fundamentais ou as categorias-mestras de inteligibilidade, ao mesmo tempo que o tipo de relações lógicas de atração/ repulsão (conjunção, disjunção, implicação ou outras) entre esses conceitos e categorias. Assim, os indivíduos conhecem, pensam e agem conforme os paradigmas neles inscritos culturalmente. Os sistemas de ideias são radicalmente organizados em virtude dos paradigmas.” Logo, mesmo que nesta tese prefira-se o

Convenção, que obviamente devem ser respeitados na sua integralidade, já que os direitos humanos são indivisíveis por essência.

A Convenção Internacional dos Direitos da Criança de 1989 possui 54 artigos, divididos em três partes. Na primeira, estão descritos os direitos fundamentais dos quais as crianças são titulares e que o Brasil praticamente reproduziu nos dispositivos do Estatuto da Criança e do Adolescente; na segunda, prevê a criação de um Comitê formado por dez especialistas, cuja atribuição é monitorar o cumprimento do tratado pelos Estados ratificantes bem como fiscalizar o cumprimento de suas decisões no que se refere às obrigações impostas aos Estados; e, por último, a terceira parte informa sobre os procedimentos formais de adesão e ratificação da Convenção pelos Estados.

Reafirma-se que a Convenção Internacional dos Direitos da Criança de 1989 previu a possibilidade de os Estados-partes investirem em políticas públicas sempre que for necessário ao fiel cumprimento dos direitos fundamentais dispostos no tratado. Que estas políticas atendam e proporcionem melhores condições de vida, melhores condições de desenvolvimento, sadio e harmonioso, e que zelem pelo cumprimento integral dos direitos inerentes à fase da infância. Assim, diferente da Declaração de 1959, que se apresentou apenas como um catálogo de princípios ou sugestões aos Estados, sem nenhuma obrigação, a Convenção impõe força coercitiva e exige de cada Estado-parte o seu fiel cumprimento dos seus dispositivos na sua integralidade, seja respeitando os direitos proclamados e não os violar, seja criando um cenário jurídico e social compatível, e adotando, se for o caso, medidas positivas a fim de promover os direitos enunciados (VERONESE, 1999a, p. 97).

Portanto, todos os Estados-membros têm o dever de criar mecanismos que resguardem os direitos da criança e proponham a sua ampla implementação nos sistemas jurídicos internos. Não basta apenas ratificar a convenção, tem-se que torná-la legalmente eficaz. Doek (2007, p. 16) afirma que “o Estado ratificante assume a obrigação de implementar a CDC de maneira progressiva e plena, em particular com respeito aos direitos sociais, econômicos e culturais”. Cabe também aos Estados criarem no âmbito legislativo e na sua política interna uma cultura de respeito aos direitos humanos, pois de nada adianta um amontoado de

termo ‘doutrina’ no lugar de ‘teoria’ entende-se que a proteção integral firmada nos documentos internacionais de direitos humanos e na legislação interna no Brasil representam uma total ruptura com o Direito Menorista, consubstanciado na vigência dos Códigos de Menores de 1927 e de 1979.

normas jurídicas se não há condições fáticas que potencializem o exercício dos direitos produzidos por estas normas.

No que se refere à proteção específica dos direitos de crianças e adolescentes negros, a Convenção apenas indica que seu conteúdo normativo é de caráter universal, e veda qualquer forma de discriminação, inclusive a racial. Sem dúvida, a proteção aos direitos de crianças e adolescentes negros deverá realizar-se a partir de uma análise sistemática em conjunto com outros tratados internacionais de matéria específica, como a Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial de 1965 da ONU e ratificada pelo Brasil, e as duas Convenções recém-aprovadas no ano de 2013 pelo sistema interamericano de direitos humanos, a Convenção Interamericana contra o Racismo, a Convenção contra Discriminação Racial e Formas Correlatas de Intolerância e a Convenção Interamericana contra Toda a Forma de Discriminação e Intolerância. É imprescindível um olhar para a criança e o adolescente negro no que se refere à garantia e efetiva proteção aos seus direitos, e isso depende da análise em conjunto e não isolada de todos os tratados internacionais, em especial estes apontados de forma mais específica, pois impõem aos Estados-partes medidas positivas capazes de rever o quadro desolador e perverso da exclusão e da desigualdade social (e racial) fundada na cor da pele.

Quase dois anos após a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, foi aprovada a Lei 8.069, de 13 de julho de 1990, que dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente, estabelecendo em lei específica o que já estava normatizado no plano internacional, principalmente na Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança de 1989 da ONU.

O Estatuto da Criança e do Adolescente reveste-se num moderno instrumento jurídico-político de proteção e promoção aos direitos da infância e adolescência no Brasil, tendo surgido no ordenamento jurídico brasileiro, principalmente pela necessidade de regulamentar os dispositivos 226, 227 e 228 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 e para contemplar numa lei específica a Doutrina da Proteção Integral (BRASIL, 1988).

E, nesse sentido, o Estatuto não pode ser considerado apenas uma mera evolução legislativa dos Códigos de Menores anteriores, de 1927 e 1979, justamente porque traz uma nova proposta metodológica, jurídica e política para a infância no País. É por meio do Estatuto da Criança e do Adolescente que, pela primeira vez na história, cria-se para esse pú-

blico específico um conjunto de dispositivos legais cuja finalidade seja a promoção e a efetivação dos seus direitos fundamentais (LIMA; VERONESE, 2011).

O direito da criança e do adolescente, e mais especificamente sua lei especial consagrada no Estatuto da Criança e do Adolescente, reveste-se de um instrumento jurídico-político universalizante, capaz de englobar no seu âmbito de proteção todas as crianças e adolescentes, sem fazer distinção ou discriminação como faziam os códigos menoristas. No entanto, resta saber se a mudança se concretizou apenas no plano normativo, ou se também se materializou na prática e no cotidiano das crianças e dos adolescentes brasileiros.

De acordo com o que preceitua o artigo 5º do Estatuto da Criança e do Adolescente, “nenhuma criança ou adolescente será objeto de qualquer forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão, punido na forma da lei qualquer atentado, por ação ou omissão, aos seus direitos fundamentais”. Entende-se “por discriminação tudo aquilo que distingue, separa, segrega” (VERONESE, 1999b, p. 657).

O termo “discriminação” conforme está disposto no artigo 5º deve ser compreendido como as variadas formas de discriminação que crianças e adolescentes podem sofrer, incluindo a discriminação por condição étnico-racial, e que venham a afrontar o exercício dos seus direitos humanos e fundamentais. O legislador, ao fazer essa previsão normativa no artigo 5º do Estatuto, visou a necessidade de amparar e resguardar os direitos dessa parcela vulnerável da população. E talvez a importância deste dispositivo esteja no reflexo do compromisso que o Estado brasileiro assumiu a partir da promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 e da incorporação da Convenção Internacional dos Direitos da Criança e do Adolescente que contempla uma proteção especial e integral a esses sujeitos de direitos (LIMA; VERONESE, 2011).

Portanto, os velhos modelos doutrinários baseados em concepções obsoletas, vislumbrados na legislação menorista, não dispunham de uma proteção efetiva à infância brasileira como se viu, ao contrário, foram responsáveis por culpar e punir principalmente a família e as crianças e adolescentes empobrecidos. Por isso, a transição paradigmática da velha “situação irregular” para o prisma da “proteção integral” inaugurou uma nova fase no campo de atuação do Direito, principalmente porque se assenta em uma nova base axiológica composta pela tríade: liberdade, respeito e dignidade (LIMA; VERONESE, 2011).

De acordo com Veronese (2015, p. 34), tornou-se imprescindível romper com o modelo menorista, e para isso foi preciso

A construção de um novo ordenamento jurídico que se ocupasse seriamente dos direitos da infância e da adolescência era de caráter imprescindível, pois havia uma necessidade fundamental de que estes passassem da condição de *menores*, de semicidadãos para a de cidadãos e mais, trouxe a grande possibilidade de construirmos o paradigma de sujeitos, em oposição à ideologia e de toda uma práxis que coisificava a infância.

Da mesma forma, a transição do direito menorista para o prisma da proteção integral se construiu não apenas num conjunto ordenado de regras e princípios que dispõem sobre os direitos fundamentais das quais as crianças e adolescentes são titulares, mas da forma como se dá a articulação para o exercício desses direitos. Neste sentido, Custódio (2009, p. 30-31) afirma que a transformação do Direito da Criança e do Adolescente também se consubstancia no campo de atuação e articulação das estratégias de mudanças provenientes de um amplo sistema de garantia de direitos, composta por uma rede articulada e diferenciada de atores capazes de se organizar politicamente para efetivar de fato as promessas jurídicas previstas em lei. Assim, a proteção integral, como o próprio nome contempla, tem na funcionalidade das redes de atendimento a sua perfeita funcionalidade jurídico-política.

Para Custódio (2009), o direito da criança e do adolescente, ao romper com a doutrina jurídica do Direito do Menor, o fez não apenas decorrente de um avanço legislativo, mas a partir da compreensão de que, após 1988, com a promulgação da Constituição Federativa do Brasil, e do Estatuto da Criança e do Adolescente, em 1990, inaugurou-se no Direito uma nova prática social e institucional em relação à infância e à adolescência. E, portanto, a transição paradigmática do menorismo à proteção integral fez nascer uma nova teoria, ancorada sob novos moldes e sob uma nova *práxis*: a teoria da proteção integral⁸⁹. De forma sucinta, Costa (1992, p. 19) traz uma definição de “proteção integral”:

⁸⁹ Custódio (2008, p. 27-28) prefere utilizar o termo “Teoria da Proteção Integral” no lugar de “Doutrina da Proteção Integral” por entender que: “A constituição de uma base epistemológica consistente possibilitou à doutrina da proteção integral reunir tal conjunto de valores, conceitos, regras, articulação de sistemas e legiti-

Esta doutrina afirma o valor intrínseco da criança como ser humano; a necessidade de especial respeito à sua condição de pessoa em desenvolvimento; o valor prospectivo da infância e da juventude, como portadora da continuidade do seu povo e da espécie e o reconhecimento da sua vulnerabilidade o que torna as crianças e adolescentes merecedores de Proteção Integral por parte da família, da sociedade e do Estado, o qual deverá atuar através de políticas específicas para a promoção e defesa de seus direitos.

Daí o grande desafio do direito da criança e do adolescente, que se organiza a partir de uma estrutura própria de regras, princípios e ações, a qual depende da existência de redes articuladas e descentralizadas para a efetivação dos direitos. O direito da criança e do adolescente deve ter condições suficientemente próprias de promoção e concretização de direitos. Para isso, deve se desvencilhar do dogmatismo e do mero positivismo jurídico acrítico.

De acordo com Ramidoff (2007, p. 13), o direito da criança e do adolescente ancora-se numa nova teoria jurídico-protetiva transdisciplinar, que dependerá da responsabilização compartilhada entre a família, o Estado e a sociedade no campo da efetivação dos direitos de crianças e adolescentes. O autor também afirma que é extremamente necessário que haja um reordenamento estratégico no campo das políticas públicas que incluam verdadeiramente as crianças, os adolescentes e suas famílias. Diz que o grande desafio desta nova doutrina jurídico-protetiva transdisciplinar é justamente a construção, a conscientização, a mobili-

midade junto à comunidade científica que a elevou a um outro nível de base e fundamentos teóricos, recebendo, de modo mais imediato, a representação pela ideia de Teoria da Proteção Integral. Logo, para o autor: “A idéia central da proteção integral à criança e ao adolescente foi capaz de articular uma teoria própria em determinado momento histórico, porque conseguiu ao mesmo tempo conjugar necessidades sociais prementes aos elementos complexos que envolveram mudança de valores, princípios, regras e neste contexto conviver com a perspectiva emancipadora do reconhecimento dos direitos fundamentais à criança e ao adolescente.” (CUSTÓDIO, 2008, p. 30) Em que pese alguns autores como Custódio (2008) e Ramidoff (2007) utilizarem o termo teoria, esta tese utiliza como marco teórico a expressão “Doutrina da Proteção Integral” com base nas obras de Veronese (1999-2015).

zação, a implementação e a efetivação destes novos valores humanos consagrados para as crianças e os adolescentes.

Por isso, reafirma-se que a doutrina jurídico-protetiva para a infância e adolescência tem na sua base de estruturação duas premissas específicas: 1) o reconhecimento de crianças e adolescentes como sujeitos de direitos; 2) a condição peculiar de pessoa em desenvolvimento. Pereira (2008, p. 20) ainda enfatiza que “o respeito à sua condição peculiar de pessoa em processo de desenvolvimento indica um estado que necessariamente deve ser levado em conta, sob pena de conceber aquilo que é por aquilo que pode ser, ou seja, um adulto”. Quer dizer a autora que o respeito à condição de criança e adolescente se dá justamente pelo reconhecimento específico de que a sua fase de desenvolvimento tem importância, que se devem proteger os seus direitos, não esperando que seja algo no futuro, mas porque são crianças e adolescentes no presente, e que por isso seja permitido vivenciar a esta fase de forma plena, lúdica, sadia, harmoniosa, íntegra, assim como as demais fases da vida.

Esse novo modelo de proteção jurídica prescinde da adequação do campo de incidência das normas ao caso concreto para que se alcance fundamentalmente uma completa satisfação jurídica.

O direito da criança e do adolescente, portanto, é responsável por incorporar uma nova concepção jurídica de proteção que ultrapassa o mero legalismo formal. A proteção integral para crianças e adolescentes disposta na Convenção Internacional dos Direitos da Criança de 1989, na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 e no Estatuto da Criança e do Adolescente de 1990 não pode ser resumida a um mero conjunto normativo, por isso é importante estudar o que cada norma tem especificamente a contribuir para a proteção aos direitos de crianças e adolescentes e de que forma esta proteção, prevista nestes três instrumentos jurídicos, pode dar conta de garantir a proteção integral de crianças e adolescentes pertencentes aos grupos raciais negros.

3.3 PRINCÍPIOS DO DIREITO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE

A compreensão contemporânea do direito da criança e do adolescente, compreendido como um ramo jurídico autônomo, perpassa pelo estudo que envolve o seu sistema normativo, caracterizado por um conjunto de regras e princípios previstos nos mais variados sistemas de proteção, que envolve desde os princípios de direitos humanos consagrados no âmbito internacional, até os princípios previstos na Constitui-

ção da República Federativa do Brasil de 1988, e que podem ser aplicáveis à área da infância, bem como os princípios específicos de proteção aos direitos de crianças e adolescentes consagrados pela Lei 8.069/90.

Ainda que não caiba nesta tese a discussão jusfilosófica acerca da distinção entre regras e princípios, é imprescindível tecer algumas considerações em teoria do direito, de forma a perceber-se o sistema jurídico, mais precisamente o modelo de Estado de Direito Constitucional, como aquele que, embora não afastado totalmente do modelo positivista, também prevê uma estrutura axiológica centrada no respeito pela dignidade humana. Esta abertura legal inerente ao campo legislativo tornou possível a incorporação de valores, princípios gerais de direito que dão significância a uma hermenêutica do direito comprometida, por exemplo, com a eficácia dos direitos humanos e dos direitos fundamentais.

Ávila (2004, p. 70) faz a distinção entre regras e princípios da seguinte forma:

As regras são normas imediatamente descritivas, primariamente retrospectivas e com pretensão de decidibilidade e abrangência, para cuja aplicação se exige avaliação da correspondência, sempre centrada na finalidade que lhes dá suporte ou nos princípios que lhes são axiologicamente sobrejacentes, entre a construção conceitual da descrição normativa e a construção conceitual dos fatos. Os princípios são normas imediatamente finalísticas, primariamente prospectivas e com pretensão de complementaridade e de parcialidade, para cuja aplicação se demanda uma avaliação da correlação entre o estado de coisas a ser promovido e os efeitos decorrentes da conduta havida como necessária a sua promoção.

O principialismo pressupõe, portanto que se dê uma carga axiológica jurídica procedimental para a resolução dos conflitos, e para isso diferencia precisamente a conceituação de regras e princípios. Os princípios gerais de direito devem ser aplicados levando em consideração os parâmetros de controle racional, assim como compete ao aplicador da lei, na resolução do caso concreto, utilizar seu juízo de ponderação sempre que houver normas conflitantes entre si na resolução da lide

(DUARTE; POZZOLO, 2006, p. 65-66). Não há hierarquias entre os princípios⁹⁰, por isso é fundamental a utilização do juízo de ponderação.

Como se viu, as convenções e declarações internacionais, ratificadas pelo Brasil, assim como a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 e o Estatuto da Criança e do Adolescente formam em conjunto as normas, compostas por regras e princípios, que regem o direito da criança e do adolescente. A aplicabilidade dos princípios no País não se dá apenas como complemento à norma legal vigente diante de possíveis lacunas, mas como um conjunto de mandados axiologicamente móveis ou moldáveis conforme cada caso concreto e que devem ser interpretados à luz da teoria dos direitos humanos e fundamentais, e ainda hermenêuticamente em consonância com a Doutrina da Proteção Integral.

As compreensões dos princípios de direitos humanos e fundamentais inerentes à fase da infância dão sustentação hermenêutica para a compreensão do direito da criança e do adolescente, devendo orientar as decisões do intérprete. Considerando que o direito da criança e do adolescente possui extensa variedade de princípios, nem todos serão expostos neste trabalho. Logo, considerando que os princípios servem como critério hermenêutico, neste trabalho foram escolhidos os princípios que mais se alinham com o debate acerca dos direitos à igualdade e à diferença, e que de alguma maneira contribuem teoricamente com a concepção de garantia de igualdade racial na área da infância e adolescência.

Logo, à luz desta pesquisa, serão estudados alguns princípios norteadores da teoria dos direitos humanos, princípios aplicáveis ao direito da criança e do adolescente que encontram guarida na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, e ainda alguns princípios específicos previstos no Estatuto da Criança e do Adolescente.

⁹⁰ Não há hierarquia entre os princípios, devendo, sempre que houver princípios conflitantes entre si, utilizar o critério da ponderação. Já quando se tratar de regras para resolução de possíveis antinomias, deve-se utilizar os critérios: hierárquico, cronológico e da especialidade. De acordo com Duarte e Pozzolo (2006, p. 107): “A ponderação (ou balanceamento) tipicamente se aplica aos conflitos entre normas (princípios) que não se resolvem por meio dos critérios tradicionais de solução de antinomias: trata-se de normas do mesmo nível hierárquico (em que não é aplicável o critério da *lex superior*), entre as quais não existe relação de especificidade (em que não é aplicável o critério da *lex specialis*), e que coexistem ao mesmo tempo (em que não é aplicável o critério da *lex posterior*), caracteristicamente, normas ou princípios constitucionais. A ponderação dos princípios, portanto, é qualquer coisa além de um método de solução de antinomias.”

Inicialmente, é preciso considerar os princípios gerais de direitos humanos e que são plenamente compatíveis e aplicáveis ao direito da criança e do adolescente, dada a sua própria natureza e a atual concepção de que crianças e adolescentes também são sujeitos de direitos, tanto no plano dos Estados do qual são nacionais, como sujeitos do direito internacional.

Os princípios dos direitos humanos estão alinhados com a teoria da integridade em direitos humanos, que, de acordo com Annoni (2008, p. 41), é responsável por perceber o ser humano “e seus direitos como únicos, universais e indivisíveis, integrando e interligados ao meio ambiente [...]”.

A teoria dos direitos humanos apresenta dentre os seus princípios: a universalidade, a inalienabilidade, a irrenunciabilidade, a imprescritibilidade, a historicidade e a vedação ao retrocesso⁹¹. Outro princípio de destaque e que se refere especificamente à proteção de direitos de crianças e adolescentes no cenário internacional é o princípio do melhor interesse da criança, cuja previsão legal está disposta na Convenção Internacional dos Direitos da Criança de 1989 da ONU. Estes princípios, que serão conceituados um a um, estão presentes no espírito dos tratados internacionais de direitos humanos que visam à proteção da dignidade humana e dos direitos inerentes a todas as pessoas.

A universalidade está presente no artigo I da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, com a seguinte redação: “Todos os seres humanos nascem livres e iguais em dignidade e direitos. São dotados de razão e consciência e devem agir em relação uns aos outros com espírito de fraternidade”. A universalidade implica o reconhecimento de que todas as pessoas, independentemente de nacionalidade, opinião política, orientação sexual, religião, condição sexual, entre outros, são titulares de direitos humanos.

⁹¹ Estes mesmos princípios ou características, como alguns autores preferem referenciar, também são aplicáveis aos direitos fundamentais no Brasil, podendo, dada a sua importância, ser acrescida mais uma a este rol, a característica de ‘aplicação imediata’, que por força do artigo 5º, § 1º, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 estabelece como regra que “As normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata”, o que permite que os direitos fundamentais previstos na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 possam ser classificados como normas de eficácia plena, incluindo aquelas que estão fora do Título II, mas presentes no texto constitucional e ainda nos tratados de direitos humanos de que o Brasil seja parte (art. 5º, §§ 2º e 3º).

A Declaração Americana de Direitos e Deveres do Homem aprovada na Nona Conferência Internacional Americana em Bogotá, também em 1948, informa, já no seu preâmbulo e no artigo II, que os direitos humanos são universais e atendem ao princípio da igualdade: “Todas as pessoas são iguais perante a lei e têm os direitos e deveres consagrados nesta declaração, sem distinção de raça, língua, crença, ou qualquer outra.” (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, 1948).

Surge a universalidade como elemento de ressignificação da valorização do ser humano como contraponto à concepção nazista. Para a ideologia nazista e para o fundamento do holocausto, apenas alguns, reconhecidamente de origem racial ariana, eram titulares de direitos fundamentais, enquanto que aos demais indivíduos (negros, judeus, eslavos, ciganos, entre outros) estes direitos eram negados. É neste sentido que Ramos (2014, p. 89) afirma que “a barbárie do totalitarismo nazista gerou a ruptura do paradigma da proteção nacional aos direitos humanos, cuja insuficiência levou à negação do valor do ser humano como fonte essencial do Direito”.

Por esse motivo, a própria consolidação da internacionalização dos direitos humanos possui a universalidade como elemento indissociável, devendo tal característica também compor os direitos fundamentais dos Estados.

Por óbvio, o contexto universal dos direitos humanos, como já afirmado, criado em 1948, de cunho liberal-burguês, negava o valor das diferenças humanas e por isso a universalidade enquanto característica dos direitos humanos e fundamentais deve passar por uma reconceitualização que abarque o respeito às diferenças e a valorização das particularidades e identidades humanas. Que todos possam, considerando a universalidade, receber proteção que inclua o reconhecimento das diferenças. Esta discussão coloca a universalidade em colisão com a tese do relativismo cultural, pois, “para os relativistas, a noção de direito está estritamente relacionada ao sistema político, econômico, cultural, social e moral vigente em determinada sociedade” (PIOVESAN, 2013, p. 221).

Sob a égide do relativismo cultural, os direitos humanos e os direitos fundamentais obedeceriam às especificidades culturais de cada sociedade, havendo a possibilidade de a cultura prevalecer sobre os direitos humanos reconhecidos como universais. Já os que aderem à tese universalista entendem que os direitos humanos que visam proteger a dignidade humana possuem valor universal perante a comunidade internacional. Assim, se os Estados aceitaram e ratificaram os tratados

internacionais de proteção aos direitos humanos, a eles devem obediência e respeito.

Os direitos humanos têm como característica a sua universalidade, na medida em que protegem o ser humano de forma indistinta e onde quer se encontre, seja no Estado do qual é nacional, ou em qualquer outro em que esteja. E, acerca da universalidade *versus* relativismo cultural, Cançado Trindade (1994, p. 173) afirma que "compreendeu-se finalmente que a universalidade é enriquecida pela diversidade cultural, a qual jamais pode ser invocada para justificar a denegação ou violação dos direitos humanos". Santos (2003a, p. 443) enfatiza a necessidade de superação do debate entre universalismo e relativismo cultural, pois, ainda que as culturas possuam visões distintas do que seja a proteção da dignidade humana, há uma incompletude nas culturas e nas duas teses – universalista e relativista. É emergente e necessária a ocorrência de um diálogo intercultural sobre a dignidade humana, o que, para o autor, poderá levar a uma concepção cosmopolita de direitos humanos, ou, porque não dizer, mestiça, pois não se deve apegar a falsos universalismos, bem como se faz necessária uma concepção multicultural dos direitos humanos – tanto em nível global como local.

O que Santos (2003a) propõe é um diálogo intercultural, pois, se as culturas são incompletas no que se refere ao entendimento acerca da proteção da dignidade humana (de valor universal), essas incompletudes podem ser sanadas a partir do diálogo, algo que ele denomina de ‘hermenêutica diatópica’, e que exigem práticas emancipatórias para a efetividade da proteção da dignidade humana.

A hermenêutica diatópica baseia-se na ideia de que os *topoi*⁹² de uma dada cultura, por mais fortes que sejam, são tão incompletos quanto a própria cultura a que pertencem. Tal incompletude não é visível a partir do interior dessa cultura, uma vez que a aspiração à totalidade induz a que se tome a parte pelo todo. O objetivo da hermenêutica diatópica não é, porém, atingir a completude – um objetivo inatingível – mas, pelo contrário, ampliar ao máximo a consciência de incompletude

⁹² “Os *topoi* são os lugares comuns retóricos mais abrangentes de determinada cultura. Funcionam como premissas de argumentação que, por não se discutirem, dada a sua evidência, tornam possível a produção e a troca de argumentos.” (SANTOS, 2003a, P. 443)

mútua por intermédio de um diálogo que se desenrola, por assim dizer, com um pé em uma cultura e outro em outra. Nisto reside o seu caráter diatópico. (SANTOS, 2003a, p. 444)

A universalidade dos direitos humanos, portanto, deve ser reconhecida a partir da abertura do diálogo intercultural, e que nesta abertura seja possível valorizar as diferenças com base no reconhecimento do outro. Que haja respeito ao mínimo ético – vida, integridade física e dignidade humana – como valor universal ou num universalismo de confluência (PIOVESAN, 2013, p. 229), fomentado pelo ativismo e pelo protagonismo da sociedade civil nacional (local) e internacional (global).

O princípio da inalienabilidade ou da indisponibilidade é aquele que torna os direitos humanos inegociáveis pelo seu titular. Está atrelado à ideia de que não é possível vender, doar, conceder, transferir os direitos humanos, pois eles são inerentes à condição de “ser humano”. Como elucida Mazzuoli (2010, p. 753-754), “os direitos humanos são inalienáveis, na medida em que não permitem a sua desinvestidura por parte de seu titular, não podendo ser transferidos ou cedidos (onerosa ou gratuitamente) a outrem, ainda que com o consentimento do agente, sendo indisponíveis e inegociáveis”.

Já o princípio da irrenunciabilidade preconiza que todos os direitos humanos são irrenunciáveis. Devem ser assegurados na ordem internacional e interna, ainda que o titular informe a sua desnecessidade, ou manifeste a sua vontade em renunciá-los. Acerca da irrenunciabilidade, Annoni (2008, p. 48) relembra um caso que ficou conhecido no cenário internacional e se tornou paradigmático da compreensão de que ao ser humano não é admitido, simplesmente, renunciar aos seus direitos humanos. Tratava-se de um espetáculo realizado em danceterias francesas no início dos anos 1990, conhecido como “arremesso de anão”⁹³, que permitia à própria pessoa fazer-se de objeto (TABORDA, 2008, p. 187).

⁹³ Conforme descreve Taborda (2008, p. 187) “O Conselho de Estado Francês, em 27 de outubro de 1995, no exercício de sua competência contenciosa, julgou um caso que se tornou famoso, na medida em que proibiu uma atividade lícita – o ‘jogo de arremesso de anões’ – sob o argumento de que tal espetáculo atentava ‘contra o respeito à dignidade da pessoa humana’. O jogo de arremessar anões consiste em um espetáculo em que os espectadores arremessam, o mais longe possível, um anão vestido com um traje que permite ao mesmo tempo prendê-lo pelos pulsos e protegê-lo na queda sobre um tapete de recepção.”

O princípio da imprescritibilidade protege os direitos humanos contra o decurso do tempo. Assim, os direitos humanos são imprescritíveis porque considerados direitos que visam proteger à dignidade humana, fazem parte da constituição do sujeito e por isso não poderão ser removidos dos sistemas internacionais de proteção, tanto do sistema global, como dos sistemas regionais.

No âmbito dos Estados Constitucionais, como é o Brasil, a imprescritibilidade é regra que está acima da própria Constituição, pois o constitucionalismo contemporâneo compreende que, mesmo havendo alteração do conteúdo das Constituições, via Assembleia Constituinte, o catálogo de direitos fundamentais deve ser mantido ou aperfeiçoado, nunca ter seu conteúdo reduzido. Assim, se os direitos humanos são sempre exercíveis e exercidos, não pode haver a perda de exigibilidade destes direitos pela via da prescrição em decorrência do decurso do tempo.

O princípio da historicidade assegura aos direitos humanos o seu caráter histórico, pois são construídos no decorrer do tempo e no desenvolvimento da sociedade. Os direitos humanos, nesta concepção contemporânea, como já afirmado, possuem como marco histórico o período imediatamente posterior ao fim da Segunda Guerra Mundial, a partir de 1945, com o nascimento da Organização das Nações Unidas (MAZZUOLI, 2010, p. 753).

Uma das formas de estudar a historicidade dos direitos humanos é compreendê-los a partir da teoria dimensional, que explica a existência de diversas dimensões de direitos humanos que se complementam, ao mesmo tempo que classificam os direitos humanos e fundamentais em gerações⁹⁴ ou dimensões – 1^a, 2^a, 3^a, 4^a e 5^a⁹⁵ – baseando-se numa forma

⁹⁴ De acordo com Sarlet (1998, p. 47), “O reconhecimento progressivo de novos Direitos Fundamentais tem o caráter de um processo cumulativo, de complementaridade, e não de alternância, de tal sorte que o uso da expressão ‘gerações’ pode ensejar a falsa impressão de substituição gradativa de uma geração por outra”.

⁹⁵ Os direitos de primeira dimensão são aqueles relacionados aos direitos de liberdade no que tangem aos direitos civis e políticos. Nessa dimensão, a titularidade dos direitos cabe aos indivíduos utilizando-os de forma oposicionista frente ao poder estatal. Os direitos de segunda dimensão compreendem os direitos sociais, culturais, econômicos e coletivos, e fundamentam-se pelo princípio da igualdade. Os direitos de terceira dimensão, assentados sobre o princípio da fraternidade, são os chamados direitos difusos que focalizam suas ações aos grupos humanos, ou seja, as ações protetivas ao ser humano não se restringem apenas ao indivíduo, mas à sociedade como um todo. Na terceira dimensão de direitos prevalece o humanismo e a universalidade. O de quarta dimensão envolve o direito à

didática que permite estudá-los a partir de uma ordem histórica e cronológica em que passaram a ser reconhecidos no âmbito internacional e nacional.

Considerando o caráter da indivisibilidade dos direitos humanos como consagrador da ideia de que esses direitos são indissociáveis, universais e atemporais, não pode um Estado nacional, por exemplo, escolher quais das dimensões resolverá contemplar no seu âmbito de proteção (ANNONI, 2008, p. 41). A própria doutrina não formou um consenso acerca do estudo dimensional dos direitos humanos, tanto é assim que, conforme destaca Sarlet (2014, p. 279):

[...] a divisibilidade dos direitos em dimensões ou gerações, assim como as demais tipologias elaboradas relativamente aos direitos fundamentais, não logram, por si só, explicar de modo satisfatório toda a complexidade do processo de formação histórica e social e dos direitos, tal perspectiva de abordagem, além da função didática (permitir uma visualização abrangente do processo de reconhecimento dos direitos e a identificação de algumas importantes convergências e/ou diferenças de conteúdo), apresenta a virtude de viabilizar a compreensão de que a trajetória evolutiva no plano do reconhecimento e proteção jurídica dos direitos humanos e fundamentais é de cunho essencialmente dinâmico e dialético, visto que marcada por avanços, retrocessos e mesmo contradições.

Wolkmer (2010, p. 23), ao fazer uma análise a partir de novos pressupostos para a compreensão dos direitos humanos, sinaliza a necessidade de questionar a natureza dos “novos” direitos humanos, situados pelo autor como direitos que visam suprir as necessidades básicas dos indivíduos. Questiona ele se estes novos direitos seriam produto de “gerações” e consequentemente de uma evolução histórica – linear, gradual e cumulativa⁹⁶ – ou seriam também o resultado de um processo

democracia, direito à informação e direito ao pluralismo, e, nesse sentido, tem a finalidade de promover a efetividade dos direitos das outras três dimensões (PFAFFENSELLER, 2007). Bonavides (2008) ainda situa o direito à paz numa 5ª dimensão dos direitos fundamentais.

⁹⁶ De acordo com Wolkmer (2010, p. 25), “A tradição linear e evolutiva da afirmação e conquista de direitos não tem deixado de realçar o valor atribuído às ‘ne-

em permanente embate, lutas e reivindicações. “A problematização da questão permite flexibilizar a concepção de que em cada época há direitos absolutos e específicos, impondo-se a ideia de direitos relativos e que nascem em qualquer momento enquanto necessidades ou exigências valorativas.” Acrescenta ainda o autor que:

As mudanças e o desenvolvimento no modo de viver, produzir, consumir e relacionar-se, de indivíduos, grupos e classes podem perfeitamente determinar anseios, desejos e interesses que transcendem os limites e as possibilidades do sistema globalizado, propiciando situações de necessidade, carência e exclusão. Uma projeção para espaços periféricos como o brasileiro demonstra que as reivindicações e as demandas, legitimadas por sujeitos sociais emergentes, incidem, prioritariamente, em direitos à vida, ou seja, direitos básicos de existência e de vivência com dignidade. (WOLKMER, 2010, p. 25-26)

Por isso, o reconhecimento do caráter histórico dos direitos humanos tem relação direta com a concepção de progressividade e expansão destes direitos, e que, por consequência, a tentativa de descrever estes direitos em perspectiva histórica pode até fundamentar a teoria dimensional, mas, sem contextualizá-la com a moderna compreensão de direitos humanos, não passaria de uma visão simplista de construção destes direitos, como já afirmou Cançado Trindade (2013, p. 57):

A noção simplista das chamadas ‘gerações de direitos’, histórica e juridicamente infundada, tem prestado um desserviço ao pensamento mais lúcido a inspirar a evolução do direito internacional dos direitos humanos. Distintamente do que a infeliz invocação da imagem analógica da ‘sucessão generacional’ parecia supor, os direitos humanos

cessidades’ essenciais de cada época. Assim se explica a razão da priorização de ‘necessidades’ por liberdade individual, na Europa Ocidental do século XVIII; de ‘necessidades’ por participação política no século XIX; e por maior igualdade econômica e qualidade de vida no século XX. A proposição nuclear aqui é considerar os ‘novos’ direitos como afirmação de necessidades históricas na relatividade e na pluralidade dos agentes sociais que hegemonomizam uma dada formação societária.”

não se ‘sucedem’ ou ‘substituem’ uns aos outros, mas antes se expandem, se acumulam e fortalecem, interagindo os direitos individuais e sociais (tendo estes últimos inclusive precedido os primeiros no plano internacional, a exemplo das primeiras convenções internacionais do trabalho). O que testemunhamos é o fenômeno não de uma sucessão, mas antes da expansão, cumulação e fortalecimento dos direitos humanos consagrados, a revelar a natureza complementar de todos os direitos humanos. Contra as tentações dos poderosos de fragmentar os direitos humanos em categorias, postergando sob pretextos diversos a realização de alguns destes (*e.g.*, os direitos econômicos e sociais) para um amanhã indefinido, se insurge o Direito dos Direitos Humanos, afirmando a unidade fundamental de concepção, a indivisibilidade e a justiciabilidade de todos os direitos humanos.

Os direitos humanos vão se construindo e se aperfeiçoando aos novos modelos econômicos, jurídicos, sociais e culturais. São dinâmicos e envolvem frequentemente processos de luta para a sua garantia e efetivação, assim como no processo de conquista de novos direitos.

O princípio de vedação ao retrocesso possui uma relação ou derivação da própria característica da historicidade e da progressividade dos direitos humanos, pois é pautado pela percepção de que direitos humanos conquistados não podem jamais retroceder. Por constituírem parte fundamental do sujeito, os direitos humanos compõem, portanto, a plena realização do mínimo ético (vida, integridade física e dignidade humana), e por isso, uma vez criados, devem ser mantidos, pois não há elementos justificadores, na moderna teoria dos direitos humanos, que sejam capazes de permitir um retrocesso, ou a retirada de alguns direitos, dada a sua natureza de direitos indivisíveis.

Mazzuoli (2010, p. 754) declara que “os direitos humanos devem sempre (e cada vez mais) agregar algo de novo e melhor ao ser humano, não podendo o Estado proteger menos do que já protegia anteriormente”. Está consagrado no plano internacional que a chamada vedação ao retrocesso implica proibir que os Estados nacionais diminuam ou amesquinhem a proteção já conferida pelo sistema jurídico internacional e interno (RAMOS, 2013).

Ainda no âmbito internacional, é possível localizar um princípio orientador dos direitos humanos específico para crianças e adolescentes,

que é o princípio do melhor interesse da criança, cuja normativa está prevista na Convenção Internacional dos Direitos da Criança de 1989, da Organização das Nações Unidas. Conforme disposto no artigo 3º, 1, da Convenção de 1989: “Todas as ações relativas às crianças, levadas a efeito por instituições públicas ou privadas de bem-estar social, tribunais, autoridades administrativas ou órgãos legislativos, devem considerar, primordialmente, o melhor interesse da criança” (ONU, 1989). Por estar prevista em tratado internacional e dada a sua natureza, é possível afirmar que a regra que declara que os direitos de crianças devem ser respeitados, levando em consideração o seu melhor interesse, integra a característica de ser uma norma *jus cogens*, a qual, dada a sua natureza, não pode ser derogada pela vontade das partes, conforme dispõe o artigo 53 da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados:

É nulo um tratado que, no momento de sua conclusão, conflite com uma norma imperativa de Direito Internacional geral. Para os fins da presente Convenção, uma norma imperativa de Direito Internacional geral é uma norma aceita e reconhecida pela comunidade internacional dos Estados como um todo, como norma da qual nenhuma derrogação é permitida e que só pode ser modificada por norma ulterior de Direito Internacional geral da mesma natureza. (BRASIL, 2009)

O Brasil ratificou a Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados por meio do Decreto 7.030, de 14 de dezembro de 2009. É importante destacar que a Convenção de Viena adota os princípios do livre consentimento, da boa-fé e do *pacta sunt servanda*, os quais são indicadores de que um Estado não pode derogar uma norma *jus cogens* alegando incompatibilidade com o ordenamento jurídico interno (BRASIL, 2009). A Convenção dos Direitos da Criança da ONU foi ratificada por 193 países, sendo o Brasil signatário. O próprio princípio do melhor interesse da criança ou do superior interesse da criança como têm aparecido em documentos legislativos e na doutrina, é referenciado no Estatuto da Criança e do Adolescente em alguns artigos, tornando, portanto, este princípio aplicável não apenas porque está previsto na norma internacional, mas também porque o legislador, dada a sua importância, resolveu normatizá-lo no âmbito interno, mesmo tendo o princípio natureza jurídica de norma *jus cogens*, o que reforça, pelo menos no âmbito normativo, o compromisso que o Brasil assume perante o cenário inter-

no e internacional, de proteger os direitos humanos e fundamentais de crianças e adolescentes.

Pelo princípio do melhor interesse da criança e do adolescente deve-se compreender que a concretização dos seus direitos deve obrigatoriamente estar em consonância com a Doutrina da Proteção Integral, indicando que todas as ações, tanto da família, do Estado como da sociedade devem ser voltadas para a satisfação dos direitos desses sujeitos vulneráveis, levando em consideração aquilo que atender sempre ao seu melhor interesse.

O princípio do melhor interesse da criança e do adolescente assume força jurídica tanto na esfera pública como privada e reveste-se de critério orientador e estruturante do próprio direito da criança e do adolescente (CUSTÓDIO, 2009, p. 34). Serve ainda este princípio de critério hermenêutico em possíveis colisões de direitos fundamentais, devendo ser orientador de decisões legislativas e/ou jurídicas que resguardem a essência da proteção integral aos direitos fundamentais de crianças e adolescentes (LIMA, 2001, p. 213).

Certamente, o princípio do melhor interesse da criança está também relacionado à condição peculiar de crianças e adolescentes enquanto pessoas em desenvolvimento, e que merecem uma atenção especial da sociedade, da família e do poder estatal, no sentido de concretizar ações que impliquem mudanças significativas para dar legitimidade a esses novos direitos, situando estes sujeitos dentro de um quadro de garantia de proteção integral, evidenciando que cada país deverá dirigir suas ações e suas políticas com a finalidade de priorizar os interesses da presente e também das novas gerações (VERONESE, 1997, p. 13).

No Brasil, o princípio do melhor interesse da criança e do adolescente assume relevância, pois expressa a ruptura com o revogado Direito do Menor, uma vez que o novo caráter de proteção lançado a estes sujeitos de direitos se desnuda das velhas práticas autoritárias e obsoletas que coisificavam a infância com a aplicação de medidas “protetivas às avesas”, as quais não previam o seu bem-estar (LIMA, VERONESE, 2011).

O princípio do melhor interesse da criança é uma das balizas axiológicas a nortear todo o direito da criança e do adolescente e o sistema jurídico em geral. Lima (2001, p. 203) enaltece o valor deste princípio por representar o alicerce para a Doutrina da Proteção Integral e da efetiva proteção aos direitos de crianças e adolescentes devido à evolução doutrinária e jurisprudencial em favor do fortalecimento dos direitos fundamentais de crianças e adolescentes.

No Estatuto da Criança e do Adolescente, o princípio do melhor interesse da criança foi acrescentado pela Lei 12.010, de 03 de agosto de 2009, que alterou a redação do artigo 100 para incluir-lhe o parágrafo único, acrescentando novos princípios orientadores das medidas de proteção. O inciso IV do artigo 100 do ECA refere-se ao princípio do melhor interesse da criança e do adolescente, com a seguinte definição:

Art. 100. [...]

Parágrafo único. São também princípios que regem a aplicação das medidas:

[...]

IV - interesse superior da criança e do adolescente: a intervenção deve atender prioritariamente aos interesses e direitos da criança e do adolescente, sem prejuízo da consideração que for devida a outros interesses legítimos no âmbito da pluralidade dos interesses presentes no caso concreto; [...]
(BRASIL, 1990a)

Além do artigo 100, o princípio do melhor interesse da criança vem previsto em outros dispositivos do Estatuto da Criança e do Adolescente, tais como o artigo 19, § 2º, no que se refere ao tempo de permanência da criança ou adolescente em acolhimento institucional; e o artigo 52-C, § 1º, no que se refere aos procedimentos de adoção internacional (BRASIL, 1990a).

O melhor interesse da criança deve ser o princípio orientador “das ações da família, da sociedade e do Estado, que, nos processos de tomada de decisão, sempre devem considerar quais as oportunidades e facilidades que melhor alcançam os interesses da infância” (CUSTÓDIO, 2009, p. 34).

A teoria dos direitos humanos na contemporaneidade dá conta de informar outros princípios além dos que foram explorados neste item. A preocupação em destacar estes, que são os principais, teve por princípio metodológico, alinhar-se ao conteúdo jurídico que se pretende realizar neste trabalho, considerando o princípio jurídico de igualdade como elemento que assumia de fato a efetivação dos direitos de crianças e adolescentes negros, considerados nas suas especificidades identitárias e culturais.

No bojo da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, considerando a redação do dispositivo 227, pode-se elencar três princípios constitucionais referentes à proteção aos direitos de crianças e adolescentes e alinhados com a Doutrina da Proteção Integral; são eles: a tríplice responsabilidade compartilhada; a prioridade absoluta e a proteção especial (BRASIL, 1988).

O princípio da tríplice responsabilidade compartilhada define que a responsabilidade pela proteção aos direitos de crianças e adolescentes deve ser realizada de forma compartilhada entre a família, o Estado e a sociedade. Exige, portanto, que haja a cooperação entre estes atores e assinala mais uma característica da ruptura com o modelo menorista previsto nos Códigos de Menores de 1927 e 1979, pois rompe com a tutela jurídico-tecnicista-assistencialista para impor uma nova forma de atender aos interesses de crianças e adolescentes.

Assim, essa corresponsabilidade dá à família um papel de destaque na garantia dos direitos de seus filhos, pois ela também deixa de ser alvo de políticas assistencialistas e clientelistas, ou até mesmo objeto de intervenção do Estado, para tornar-se responsável pela garantia de proteção integral, incumbindo-lhe o dever de criar seus filhos num ambiente de proteção. O ambiente familiar deve ser aquele capaz de proporcionar às crianças e aos adolescentes o completo desenvolvimento das suas potencialidades físicas, emocionais, espirituais e cognitivas. Incube aos pais ou a quem tenha a guarda de crianças e adolescentes o dever de cuidado para que cresçam de forma saudável.

No que se refere ao conceito de família, o próprio Estatuto da Criança e do Adolescente, após a reforma que sofreu em decorrência da aprovação da Lei 12.010, de 03 agosto de 2009, ampliou-o no sentido de compreender que a unidade familiar não necessariamente precisa ser composta por laços biológicos, ou pela família natural, mas também reconhece a família ampliada (ou extensa) e a família substituta, que são aquelas que se mantêm mediante a formação de vínculos afetivos. O importante é garantir às crianças e aos adolescentes o direito à convivência familiar e comunitária.

A família é assim reconhecida como estrutura ideal e privilegiada para o crescimento e a socialização das crianças e dos adolescentes, possibilitando a sua constituição como sujeito, o desenvolvimen-

to afetivo e a capacidade de relacionar-se com o outro e o meio.

A convivência comunitária é fundamental na estruturação da personalidade da criança e dos adolescentes e da nossa contínua elaboração de conceitos e valores, pois é na convivência com o outro diferente de nós, de nossas concepções, que aprendemos, na prática, as primeiras lições de tolerância. (SANCHES; VERONESE, 2012, p. 101-102)

Aos pais cabe o dever de cuidado, o que muitas vezes pode implicar a necessidade de impor limites, de ser um ouvinte atento dos seus filhos e de permitir que a relação se materialize sob as bases da tríade: respeito, liberdade e dignidade. O exercício do cuidado dos pais perante seus filhos exige atenção para que a imposição de limites não se realize com agressividade ou indiferença, o que poderá comprometer o pleno desenvolvimento de crianças e adolescentes (SILVA, R., 2009, p. 45).

A corresponsabilidade da família se traduz no âmbito da prevenção e da promoção dos direitos de crianças e adolescentes. Havendo negligência ou qualquer violação aos direitos de seus filhos, a entidade familiar, ou aquele que deu causa à violação, seja por ação ou omissão, poderá ser responsabilizado no âmbito da legislação estatutária e pela lei civil (Lei 10.406, de 10 de janeiro de 2002, que instituiu o Código Civil).

Além da família, o papel da sociedade ganha um ressignificado, seja a sociedade civil organizada ou não. É necessário um olhar atento e vigilante aos direitos de crianças e adolescentes por todas as pessoas e em qualquer circunstância, a exemplo de denúncias sobre uma situação de trabalho infantil, de violência doméstica ou qualquer outra forma de violência, de discriminação, entre outras situações. De forma organizada, a sociedade civil também pode acompanhar e participar do processo decisório na formulação, execução e controle de políticas públicas implementadas pelo poder público, por meio de atuação nos Conselhos de Direitos criados nos três níveis de governo.

Por sua vez, o Estado assume o compromisso de garantir os direitos de crianças e adolescentes em consonância com a Doutrina da Proteção Integral e com os princípios norteadores do Direito da Criança e do Adolescente. Cabe ao poder público organizar-se, principalmente no campo das políticas públicas, para garantir a efetivação dos direitos de crianças e adolescentes, bem como os de suas famílias.

Pelo princípio da prioridade absoluta compreende-se que os interesses e os direitos de crianças e adolescentes devem ter preferência na sua exigibilidade, considerando que estes sujeitos estão em condição peculiar de pessoa desenvolvimento. No Estatuto da Criança e do Adolescente, o princípio da prioridade absoluta está descrito no artigo 4º, o que confere às crianças e adolescentes: a) a primazia de receber proteção e socorro em quaisquer circunstâncias; b) a precedência de atendimento nos serviços públicos ou de relevância pública; c) preferência na formulação e na execução das políticas sociais públicas; d) destinação privilegiada de recursos públicos nas áreas relacionadas com a proteção à infância e juventude.

Veronese (2006, p. 15) afirma que por absoluta prioridade compreende-se que a criança e o adolescente “deverão estar em primeiro lugar na escala de preocupação dos governantes”. A prioridade absoluta no atendimento às necessidades e aos direitos de crianças e adolescentes viabiliza a promoção de políticas públicas com a finalidade de dar efetividade aos seus direitos e legitimar os princípios pertinentes ao direito da criança e do adolescente. A execução de políticas públicas para infância e adolescência de acordo com o princípio da prioridade absoluta permite que seja efetivada uma destinação privilegiada dos recursos necessários e suficientes para a execução dessas políticas, fundamentais para a concretização de direitos (CUSTÓDIO, 2006, p. 141).

O princípio da prioridade absoluta carece de ser analisado de forma crítica e em consonância com o direito constitucional, pois os direitos fundamentais de crianças e adolescentes são constituídos por normas cuja aplicação é direta e imediata, e por isso os direitos fundamentais previstos no corpo do artigo 5º da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, e melhor destacados ao longo do Estatuto da Criança e do Adolescente, possuem eficácia plena. No entanto, há outros direitos cujo seu exercício depende de prestações positivas por parte do Estado; são os direitos sociais, tais como: saúde, educação, moraria, esporte, assistência social, entre outros.

Ocorre que a concretização dos direitos fundamentais sociais acaba sempre por submeter-se a fatores de natureza política e social, destacando que o fator econômico não raro presta-se como justificativa para o seu descumprimento. É nesse contexto que se vem alegando, como limite fático para a não efetivação do dever social de prestação, a figura da ‘reserva do possível’, imprimindo-se,

assim, aos direitos sociais uma natureza meramente programática e não vinculante. (VIEIRA; VERONESE, 2015, p. 133)

Muitas vezes, os direitos sociais de crianças e adolescentes, seja de forma individual ou na sua modalidade difusa e coletiva, só são exercíveis a partir do ingresso em juízo postulando a sua satisfação e concretização. Acerca disso, Veronese e Silveira (2011, p. 29) afirmam que a judicialização dos direitos inerentes à infância e adolescência assumem imenso avanço na garantia dos seus direitos em pelo menos duas situações: uma, porque torna explícitos os direitos dos quais crianças e adolescentes são titulares, alavancando um processo de conscientização da própria sociedade acerca da não violação aos direitos fundamentais e sociais, e outra, porque o próprio Poder Judiciário toma consciência da importância de conferir eficácia, por meio de suas sentenças, dos direitos consagrados no plano constitucional e infraconstitucional. Passa o Poder Judiciário “a ser encarado como um instrumento de expansão dessa cidadania, pois suas sentenças, se deferidoras dos direitos pleiteados, ensejarão, para a sua eficácia, determinadas realizações por parte do Poder Executivo, notadamente no campo social” (VERONESE; SILVEIRA, 2011, p. 29).

Portanto, o compromisso com a efetivação dos direitos sociais de crianças e adolescentes é compromisso e responsabilidade do Estado, que tem dever de agir e de propiciar um conjunto de políticas públicas que satisfaçam os interesses de crianças e adolescentes. O princípio da prioridade absoluta no campo das políticas públicas deve exigir do Estado, nos três níveis de governo, o compromisso de que os gastos públicos devem incluir primeiramente os direitos fundamentais e sociais de meninos e meninas.

O princípio de proteção especial e de não discriminação está disposto no *caput* do artigo 227 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 e confere às crianças e aos adolescentes os direitos de receberem uma proteção especial, por estarem em fase de desenvolvimento e em razão da vulnerabilidade em que se encontram em razão da idade. Assim, o conjunto de direitos humanos e fundamentais pertencentes às crianças e adolescentes deve ser exercido de forma a colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.

Acerca do conteúdo da discriminação e da não discriminação, Veronese e Silveira (2011, p. 36) destacam:

[...] a discriminação é o tratamento diferenciado e injustificado que venha a prejudicar a criança ou o adolescente, em situações como a distinção em razão de cor, sexo, religião ou situação econômica. É na derivação infraconstitucional do art. 5º, *caput*, da Constituição Federal, que se estabelece o princípio da igualdade de todos os cidadãos.

A não discriminação deve ser compreendida dentro de um contexto social. É certo que em situações como a aplicação de políticas sociais que enfocam exclusivamente crianças de baixa renda, não se caracteriza como discriminação, mas sim um tratamento diferenciado exigido constitucionalmente, com escopo na minoração das diferenças sociais.

É importante destacar que estes direitos de proteção especial devem ser exercidos livres de toda a forma de discriminação, incluindo, a discriminação racial. Conforme já ressaltado, havendo desigualdades raciais, o Estado deve assumir o seu papel e investir adequadamente em políticas públicas específicas como forma de garantir proteção às crianças e adolescentes negros. As ações de garantia da igualdade racial para crianças e adolescentes negros são imprescindíveis para a melhoria da qualidade de vida de crianças e adolescentes negros, já que os indicadores sociais que medem as desigualdades raciais no País não excluem a infância, conforme será destacado na próxima seção deste capítulo.

Além dos princípios consagrados nos tratados internacionais de direitos humanos e dos princípios constitucionais, também integram o catálogo principiológico do direito da criança e do adolescente aqueles que estão previstos no âmbito do Estatuto da Criança e do Adolescente, sendo aqui destacados os que possuem relevância e pertinência temática com a concepção de igualdade racial para crianças e adolescentes e pela ideia de não discriminação em razão da condição étnico-racial. Assim, integram os princípios estatutários: princípio da universalização; b) princípio da participação popular; c) princípio da descentralização político-administrativa; d) princípio da desjurisdicionalização; e) princípio da humanização; f) princípio da politização ou ênfase nas políticas sociais básicas.

Os princípios a serem seguidos na interpretação do Estatuto da Criança e do Adolescente devem estar em consonância com o artigo 6º, pois exige uma hermenêutica que atenda aos fins sociais, ao bem co-

num, aos direitos e deveres individuais e coletivos e à condição peculiar de criança e adolescente como pessoas em período específico de desenvolvimento (BRASIL, 1990a).

Embora o princípio da universalização também tenha sido discutido no âmbito da teoria dos direitos humanos, já que os direitos humanos e fundamentais se estendem a qualquer pessoa, respeitadas as diversidades e a especificação do sujeito, no direito da criança e do adolescente o princípio da universalização está imbricado na concepção de que não se deve mais distinguir as crianças e os adolescentes a serem protegidos, como já aconteceu no modelo menorista do século passado. Durante o período de vigência dos códigos menoristas de 1927 e 1979, a proteção sociojurídica alcançava apenas aquela parcela da população infantojuvenil categorizada como “menor” e/ou “menores em situação irregular” (LIMA; VERONESE, 2011). De acordo com Lima (2001, p. 181), havia um processo linguístico de *etiquetamento conceitual*, que permitia identificar contra quem se volta o sistema menorista e contra quem era implementada a “tutela assistencialista, clientelista e repressiva” que caracterizava a relação dos menores com o sistema de justiça e assistencial.

Portanto, ao revogar o termo “menor” e substituí-lo por “criança” ou “adolescente” a legislação brasileira de proteção à infância, em conformidade com a doutrina da proteção integral, rompe de vez, com as terminologias que diferenciavam uma mesma etapa da vida, contemplando a todas as pessoas menores de 18 anos uma proteção especial, agora universalizante. (LIMA; VERONESE, 2011)

O princípio da universalização do direito da criança e do adolescente deve igualmente contemplar, no seu campo de atuação normativa, as crianças e os adolescentes pertencentes às minorias, neste caso específico, as crianças e os adolescentes negros. Para estes, o princípio da universalização deve também refletir no investimento em políticas e serviços públicos ou privados que atendam aos seus direitos fundamentais. O princípio da universalização é basilar da Doutrina Jurídica da Proteção Integral e não faz distinções, incluindo todas as crianças e adolescentes na sua esfera de proteção.

Outro princípio regente do direito da criança e do adolescente que encontra guarida na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 é o da participação popular, que permite o envolvimento da socie-

dade civil por meio de organizações representativas na formulação das políticas e controle das ações nos três níveis de governo (cf. art. 204, inc. II), o qual também está inserido no Estatuto da Criança e do Adolescente no que se refere à política de atendimento, no artigo 88, incisos II e VII.

Art. 88. São diretrizes da política de atendimento:

[...]

II - criação de conselhos municipais, estaduais e nacional dos direitos da criança e do adolescente, órgãos deliberativos e controladores das ações em todos os níveis, assegurada a participação popular paritária por meio de organizações representativas, segundo leis federal, estaduais e municipais;

[...]

VII - mobilização da opinião pública para a indispensável participação dos diversos segmentos da sociedade. (BRASIL, 1990a)

Pelo princípio da participação popular é possível aproximar a sociedade civil organizada ou não nos assuntos de Estado, participando inclusive de processos decisórios, principalmente no que se refere à implementação de políticas públicas, que, neste caso, conta com a articulação da sociedade civil e do Poder Público via atuação dos Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente criados nos três níveis de governo. De acordo com Custódio (2009, p. 37), o princípio da participação popular estabelece “formas de participação ativa e crítica na formulação das políticas públicas, garantindo instrumentos de fiscalização e controle, amparando as exigências da sociedade quanto à efetivação das políticas com qualidade e em quantidade adequadas”.

A participação popular representa um grande avanço em termos normativos e concretizantes dos direitos fundamentais inerentes a toda a população brasileira, e representa o ideal do que deve ser a democracia representativa e participativa⁹⁷. Na concepção de Santos (2006, p. 372), democratizar o Estado significa garantir espaços de participação da sociedade civil e apenas a convergência entre democracia participativa e representativa pode ser reveladora dos verdadeiros anseios da sociedade

⁹⁷ Para mais informações sobre o princípio da participação popular, pesquisar em: Vieira (2013).

– por meio de organizações não governamentais, movimentos sociais e organizações privadas – e que poderá reconstituir o espaço público em espaço de deliberação democrática.

Outro princípio constitucional também presente no direito da criança e do adolescente é o da descentralização político-administrativa, previsto no artigo 204, inciso I. Este princípio permite que sejam desburocratizadas e descentralizadas as políticas públicas, sendo divididas as competências nos três níveis de governo – federal, estadual e municipal.

A descentralização político-administrativa é uma alternativa que funcionalmente pretender trazer eficácia às ações governamentais e não governamentais em termos de políticas públicas, pois divide a competência para atuação entre os entes da federação, permitindo uma facilidade no processo de criação, execução e monitoramento das políticas públicas. Atualmente, o princípio da descentralização político-administrativa é ensejador de grandes transformações na operacionalização das políticas sociais nos três níveis de governo, o que permite um melhor alcance das políticas públicas às pessoas que delas necessitam na sua realidade social (LIMA; VERONESE, 2011).

Se comparado ao direito menorista, em que as políticas eram todas centralizadas no ente federal, tomando como exemplo a criação da Funabem no ano de 1964, pode-se afirmar que a descentralização político-administrativa pode contribuir para a melhoria da qualidade de vida das crianças e dos adolescentes no País, pois essa alternativa permitiu que as ações governamentais e não governamentais pudessem estar mais perto dos titulares diretos das ações, além de estimular “novas relações democráticas e participativas, muitas vezes consideradas como núcleo essencial do processo de construção de políticas públicas” (CUSTÓDIO, 2009, p. 37).

O princípio da desjurisdicionalização tem relação direta da ruptura com o direito menorista como se viu, pois não cabe mais ao Poder Judiciário a tutela exclusiva sobre a infância como ocorreu ao longo do século XX. Agora, pelo direito da criança e do adolescente, a responsabilidade pela proteção aos direitos humanos e fundamentais deve ser compartilhada entre a família, o Estado e a sociedade. Desjurisdicionalizar, portanto, significa retirar do Poder Judiciário toda a responsabilidade jurídico-assistencial para a infância e adolescência. Definitivamente, pela desjurisdicionalização, pretende-se afastar da área do Poder Judiciário a função assistencial, pois esta é de competência do Poder Executivo. “O Poder Judiciário é chamado a assumir um novo papel mais comprometido com a efetivação dos direitos fundamentais quando estes não

estiverem ao alcance necessário à sua concretização.” (CUSTÓDIO, 2009, p. 37)

O princípio da ênfase nas políticas sociais básicas tem como compromisso a concretização dos direitos de crianças e adolescentes a partir do investimento em políticas sociais básicas, tais como políticas em saúde, educação, esporte, lazer, convivência familiar, assistência social, entre outras.

Este princípio atende a uma nova concepção jurídico-política para a infância. É essa ruptura, ou essa própria transição paradigmática com o direito menorista, trouxe à tona novas responsabilidades, principalmente para o Estado, que tem o dever de investir em políticas públicas sempre que necessário para efetivamente promover os direitos fundamentais. As políticas públicas devem proporcionar condições para que crianças e adolescentes cresçam e se desenvolvam de forma integral, respeitando a sua condição enquanto pessoa em desenvolvimento e sujeitos de dignidade humana. A ênfase nas políticas sociais básicas materializa-se quando “o Direito da Criança e do Adolescente exige uma ação interventiva do Estado na realidade social (LIMA, 2001, p. 320).

O que se pretendeu ao longo deste capítulo foi apresentar o conteúdo normativo, consubstanciado em um sistema de regras e princípios que rege o direito da criança e do adolescente e, conseqüentemente, dá fundamento para a garantia de proteção integral aos direitos fundamentais de crianças e adolescentes. Sem dúvida, o sistema normativo para a infância, consolidado em sua lei específica, o Estatuto da Criança e do Adolescente, visa atender aos direitos da infância, principalmente no campo das políticas públicas. Nesse sentido, Veronese (2015, p. 45-46) enfatiza que

O Estatuto da Criança e do Adolescente demarca o início de uma fase histórica que visando, sobretudo a proteção dos direitos dos infantes e adolescentes, implica que os seus responsáveis respondam severamente pela falta, abuso ou omissão de tais direitos. Com vistas a sua eficácia, toda a estrutura de cumprimento dos direitos anunciados, bem como a sua fiscalização, estão pautados na descentralização administrativa, com a participação efetiva da sociedade e dos diversos atores sociais e institucionais na construção de políticas públicas adequadas.

A mudança do paradigma da situação irregular para proteção integral demonstrou que a resposta para a garantia dos direitos de crianças e adolescentes está assentada na corresponsabilidade entre o Estado, a família e a sociedade. Não basta apenas enunciar os direitos, tem-se que criar mecanismos jurídico-políticos capazes de instrumentalizá-los e torná-los plenamente eficazes. É possível afirmar-se que o avanço que o direito da criança e do adolescente representa hoje na sociedade é resultado de “uma construção social, de conteúdo ético, [que] provêm de um processo histórico e dinâmico de conquistas e de consolidação de espaços emancipatórios da dignidade humana” (VIEIRA; VERONESE, 2015, p. 87).

Por isso o Estatuto da Criança e do Adolescente constitui-se numa legislação inovadora, pois, além de definir um rol de direitos fundamentais e sociais específicos para crianças e adolescentes, ainda se preocupou em organizar a forma como esses direitos poderão ser exercidos a partir da definição de uma política de atendimento. Além disso, conferiu a necessária articulação entre os diversos atores da política de atendimento e do sistema de garantia de direitos a partir da formulação, execução, monitoramento e controle das políticas públicas. As políticas públicas são ferramentas indispensáveis à concretização dos direitos da infância e são elas que permitem a concretização dos princípios e regras fundamentais do direito da criança e do adolescente.

3.4 O MARCO SITUACIONAL DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES NEGROS NO BRASIL: UMA ANÁLISE A PARTIR DOS INDICADORES SOCIAIS

O direito da criança e do adolescente, ao ter como instrumental teórico a Doutrina da Proteção Integral, representou a ruptura com o modelo tutelador e clientelista previsto em outras legislações ao longo do século XX, presente principalmente nos Códigos de Menores de 1927 e de 1979, como se viu. A Doutrina da Proteção Integral tem como principal fundamento a consagração dos direitos de crianças e adolescentes de forma universal e não excludente ou discriminatória. Não cabe no novo paradigma que se construiu a partir da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 e do Estatuto da Criança e do Adolescente ‘escolher’ qual criança será protegida na forma da lei.

Portanto, dentre o conjunto de regras e princípios orientadores do direito da criança e do adolescente, chama-se a atenção mais uma vez ao princípio da universalidade e ao princípio da não discriminação, devido

ao objeto de estudo desta tese. O princípio da universalidade implica o reconhecimento dos direitos de todas as crianças e adolescentes enquanto sujeitos, e que todos, indiferentemente de *status* ou condição, deverão ser protegidos, sejam eles brancos, negros, indígenas, quilombolas ou outros grupos, sejam eles pobres ou abastados.

Já o princípio da não discriminação deve atuar em sintonia com a universalidade e impedir que crianças e adolescentes sejam discriminados por várias razões, como, por exemplo, o direito de não sofrer discriminação em razão de crença ou religião, nacionalidade, pertencimento racial, classe social ou outras situações que impliquem o não reconhecimento de direitos fundamentais.

Considerando que o problema de pesquisa desta tese implica verificar se o paradigma da proteção integral alcançou as crianças e os adolescentes negros e se estão contemplados nas políticas públicas, inclusive aquelas que visem a garantia da igualdade racial e o reconhecimento de suas identidades, é imprescindível delinear um diagnóstico situacional das crianças e dos adolescentes no Brasil a partir dos indicadores sociais. Na área da infância, e outras, os indicadores sociais se apresentam como ferramentas importantes para a construção de políticas públicas, pois os dados estatísticos apresentam o mapeamento da realidade social, implicando, em muitos casos, o estudo das condições de vida da população de modo geral e do acesso que tem aos serviços públicos para a garantia dos seus direitos básicos e fundamentais.

Nesta tese, os dados serão apresentados a partir de institutos de pesquisa governamentais e não governamentais, principalmente com base em indicadores apresentados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)⁹⁸, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD)⁹⁹ e ou-

⁹⁸ O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) é uma autarquia federal e está vinculado ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. É considerado o principal provedor de dados demográficos e indicadores sociais e econômicos do País. Tem como missão demonstrar através das pesquisas quantitativas a realidade social do país. Mais informações estão disponíveis em: <<http://www.ibge.gov.br/home/>>.

⁹⁹ A Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios é responsável pelo levantamento de dados demográficos, econômicos e sociais da população brasileira. É uma pesquisa feita por amostragem e tem abrangência em todo o território nacional. No entanto, é importante registrar que a “PNAD capta apenas a população residente em imóveis permanentes ou improvisados, individuais ou coletivos; porém não abrangendo contingentes que não possuem domicílio fixo como, por exem-

tros (detalhar). O objetivo é verificar se há disparidades ou assimetrias nos indicadores sociais entre crianças e adolescentes brancos e negros, e se estes indicadores de fato apresentam que as crianças e adolescentes pertencentes aos grupos raciais negros estão em piores condições no acesso aos serviços e políticas públicas, se comparados com crianças e adolescentes brancos.

Em outra obra, com utilização de indicadores sociais, já se verificou que os institutos de pesquisa empregam como metodologia para a coleta de dados o sistema da autoclassificação ou autopercepção que os indivíduos têm de si, a partir da apresentação de cinco categorias identificadoras da cor ou raça, quais sejam: branca, preta, parda, amarela e indígena¹⁰⁰ (LIMA; VERONESE, 2011). Logo, o entrevistador, ao questionar qual a raça ou cor do entrevistado, deve informar as cinco categorias da cor e aguardar a resposta espontânea do entrevistado (IBGE, 2011).

Paixão, Souza e Carvano (2004, p. 25) afirmam que a utilização destas cinco categorias é problemática, pois elas não remetem às origens étnico-raciais dos entrevistados, e que, ao fazer a análise dos dados, é primordial que as categorias ‘pardo’ e ‘preto’ sejam identificados como ‘negro’, justamente para evitar-se a perda de informações caso sejam considerados como negros apenas aqueles que se autodeclararem pretos, visando a correta a análise dos indicadores sociais¹⁰¹.

plo, a população de rua ou acampada de modo não estável em sítios urbanos ou rurais.” (PAIXÃO; CARVANO, 2008, p. 14).

¹⁰⁰ Para compreender melhor a discussão que envolve a autoclassificação e as categorias – branca, preta, parda, amarela e indígena – que os institutos de pesquisa utilizam para a coleta de dados ver: HASENBALG, 1979; PAIXÃO; SOUZAS; CARVANO, 2004 e IBGE, 2011.

¹⁰¹ É possível indicar três razões que levam os pesquisadores a identificar a população negra como aquela que se autodeclara preta ou parda: 1) a relação de que os indicadores sociais da população parda são muito próximos aos indicadores da população preta, remetendo à leitura de que esses dois grupos estão no mesmo patamar de pobreza e exclusão social; 2) é complementar ao primeiro, pois a população que se autodeclara como parda, mesmo não se identificando com a raça negra, estão na mesma situação de exclusão e sofrem dos mesmos processos de racismo, preconceito e discriminação racial, assim como os que se autodeclararam pretos; e 3) está relacionado a uma perspectiva política dos movimentos negros de identificarem ambos os grupos em uma identidade comum: negra. Assim, é nesse sentido que a leitura dos indicadores sociais apresentados nesta seção deve pautar-se, compreendendo a população que se autodeclara como parda pertencente, assim como os pretos, aos grupos sociais negros (PAIXÃO; CARVANO, 2008, p. 16).

Antes de especificar os dados relativos à infância e adolescência, é importante especificar os dados gerais da população, incluindo a população adulta. O Censo realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística do ano de 2000 revela que os negros representam 45% da população brasileira, mas correspondem a cerca de 65% da população pobre e 70% da população em extrema pobreza. Enquanto que os brancos são 54% da população total, mas somente 35% dos pobres e 30% dos extremamente pobres (IBGE, 2000). Já o censo demográfico de 2010 informa que os negros correspondem atualmente a 50,7% da população brasileira, enquanto que a população que se autodeclara branca corresponde a 47,7%.

O IBGE (2009) apontou que a presença de pessoas negras no interior da população residente por unidades da federação não é proporcional. Há diferenças significativas na composição racial que podem ser visualizadas de norte a sul do País. De acordo com os dados, a região norte é a que concentra a maioria das pessoas negras no País com 76,1%, e 22,9% de brancos. Em seguida está a região nordeste, que concentra 70,1% de negros e 29,3% de brancos. Os estados das regiões sudeste e centro-oeste se mantêm quase equilibradas. No entanto, a região sul é a que apresenta menor concentração de pessoas negras, são 20,5% negros em relação a 78,7% de pessoas brancas.

O aumento da população que se autodeclara parda ou preta conforme demonstram as pesquisas realizadas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) tem relação direta com a valorização da percepção que os negros passaram a ter de si próprios nas últimas duas décadas. A força do movimento negro brasileiro em denunciar o racismo, o preconceito racial e a discriminação racial, e mais ainda, de denunciar a falácia da democracia racial fortaleceu o debate na sociedade civil e junto aos órgãos públicos.

E essa valorização impõe o rompimento com a forma folclorizada e primitiva que sempre esteve impregnada na cultura e na história do negro no Brasil. A falta de uma história positiva do negro foi sempre alimentada pela ideologia do branqueamento, que associa o negro a um elemento ruim. Da mesma forma, essa trajetória foi narrada de forma a condenar e negar a diversidade enquanto aspecto positivo para a formação da sociedade brasileira. A história do negro sempre foi descrita pela lente viciada do colonizador, motivo pelo qual estão difundidos as maiores deturpações teó-

ricas e culturais; o próprio negro não se sente e não quer fazer parte desta história [...]. (LIMA; VERONESE, 2011, p. 183-184)

De acordo com o IBGE (2012), historicamente os negros apresentam indicadores sociais desfavoráveis em relação à população branca, o que ainda é resultado da histórica condição de exclusão que os negros sempre sofreram e que são confirmadas pelas análises dos indicadores que apresentam inserções diferenciadas entre brancos e negros no mercado de trabalho, na distribuição regional desigual, nos acessos desiguais a uma série de bens e serviços. Tanto é assim que os dados coletados em 2012 apresentam uma distribuição desigual de rendimentos entre os grupos brancos e negros, pois, entre os 10% mais pobres da população, 14,1% da população é composta por negros, enquanto na mesma faixa o índice de brancos é de 5,3%. Já no que representa ao 1% mais rico, a posição se inverte, pois 81,6% de brancos compõem a população 1% mais rica, enquanto que do total de negros neste indicador é de apenas 16,2%, “aumentando sistematicamente a participação de brancos nos estratos superiores de rendimentos e menor participação de pretos ou pardos” (IBGE, 2012, p. 178).

Esta discrepância entre rendas constatada no ano de 2012 leva em consideração que nesse período a população negra já representava 53,0%, segundo os dados do IBGE (2012), o que só reforça o processo de exclusão e marginalização social sofrida pelos grupos raciais negros e que atinge, sem dúvida, a população de crianças e adolescentes negros.

Outro aspecto relevante é a comprovação das desigualdades no mercado de trabalho, que podem se manifestar de diversas formas, relacionadas às questões de gênero, questões raciais, aspectos regionais, índices de escolaridade, entre outros. Os dados do IBGE de 2013 apontam que “No que se refere à questão de cor ou raça, uma característica marcante é a maior proporção de pretos ou pardos em trabalhos informais (49,6%) comparativamente à população de cor branca (36%)”¹⁰² (IBGE, 2013, p. 150).

¹⁰² A desigualdade por cor ou raça também é visível, posto que o rendimento médio das pessoas ocupadas pretas ou pardas com 16 anos ou mais de idade equivale a 60,0% do rendimento médio da população branca nessa faixa etária [...], situação que já foi mais grave, uma vez que, em 2001, o rendimento de pretos ou pardos era 50,5% do auferido pelos brancos. Assim como observado para as mulheres, a desigualdade é maior entre as pessoas com 12 anos ou mais de estudo. (IBGE, 2012, p. 140)

Importa destacar que as condições de vida da população adulta é, em muitas situações, reflexo de uma infância permeada pela ausência de um conjunto de políticas públicas – como exemplo: saúde, educação, moradia, alimentação, lazer, cultura, entre outras – e que a educação, embora não se possa fazer o discurso salvacionista, é um importante indicador a ser analisado e que reflete as condições de pobreza da população na fase adulta e as desigualdades sociais e raciais em diversos setores. De acordo com Custódio (2006), ao analisar os mitos do trabalho infantil¹⁰³, especificamente o trabalho infantil doméstico, enfatiza que a reprodução do ciclo intergeracional de pobreza está atrelado ao trabalho precoce que dá causa à evasão escolar de muitos meninos e meninas no País.

Outro dado importante é o índice de analfabetismo, que se mostra mais expressivo entre a população negra. No ano de 2007, tinha-se em números absolutos cerca de 14 milhões de analfabetos brasileiros e, destes, quase 9 milhões correspondiam à população de pretos e pardos. Em termos relativos, a taxa de analfabetismo da população branca era no mesmo período de 6,1% para as pessoas de 15 anos ou mais de idade, sendo que estas mesmas taxas para pretos e pardos superam 14%, ou seja, mais que o dobro que a de brancos (IBGE, 2008a).

[...] o analfabetismo é um fator de marginalização, que exclui e impede a mobilidade social da criança, do jovem, do homem e da mulher. As elevadas taxas de analfabetismo que ainda subsistem em diversas áreas é um indicador de exclusão de expressivas camadas da população mundial e refletem as dificuldades enfrentadas pelos governos para erradicação deste sério problema. (IBGE, 2008a, p. 41)

Em 2013 verifica-se que a taxa de analfabetismo se mantém mais elevada para a população negra, pois, dos 8,7% de analfabetos que o País possui, 5,3% correspondem à população branca, enquanto 11,8% correspondem à população negra. Embora os dados comparados tenham

¹⁰³ “O trabalho infantil doméstico apresenta conseqüências de longo alcance envolvendo a reprodução do ciclo intergeracional de pobreza, a exclusão educacional, bem como riscos e prejuízos graves ao desenvolvimento da criança e do adolescente, ou seja, fundamentalmente viola seus direitos mais elementares subtraindo as fases mais importantes do desenvolvimento humano.” (CUSTÓDIO, 2006, p. 260)

demonstrado que a taxa de analfabetismo diminuiu para os grupos raciais negros, eles ainda representam mais que o dobro de analfabetos, se comparados com os grupos raciais brancos (IBGE, 2013, p. 139).

Em relação às pesquisas anteriores, é possível fazer um comparativo e concluir que a média de anos de estudo da população com 15 anos ou mais de idade continua a apresentar uma vantagem em torno de quase dois anos para a população branca. Em 2007, a população branca apresentava uma média de 8,1 anos de estudos, enquanto que para a população negra era de 6,3 anos (IBGE, 2008b). Já em 2012 a população branca aumentou para 8,5 anos de estudo, e a população negra, embora tenha aumentado para 6,7 anos de estudo, continua abaixo da população branca e abaixo da média nacional, que é de 7,6 anos de estudo (IBGE, 2012).

De acordo com os indicadores sociais constantes nas pesquisas realizadas pelo IBGE, pôde-se constatar que a diferença de escolaridade entre os grupos brancos e negros é acentuada, acarretando inúmeros prejuízos para o segundo, principalmente no que se refere ao acesso e à permanência no ensino superior, mercado de trabalho e rendimentos salariais. Assim como os índices de analfabetismo também são mais evidentes entre a população negra¹⁰⁴.

Ainda no que se refere à escolarização, os dados demonstram que, “como consequência do atraso escolar, cerca de metade dos jovens estudantes de 18 a 24 anos de idade, que já deveriam ter completado sua trajetória escolar na educação básica e ingressado na universidade, não cursavam este nível educacional [...]” (IBGE, 2012, p. 115). A análise do IBGE entre os anos de 2001 e 2011 indicou um aumento expressivo de jovens entre 18 e 24 anos no ensino superior, o que foi reflexo da expansão educacional observadas no período. No entanto, a disparidade entre brancos e negros permaneceu, e se por um lado houve um aumento dos jovens entre 18 e 24 anos brancos que saíram do ensino médio e ingressaram no ensino superior, os jovens negros, desta mesma faixa

¹⁰⁴ Quando se observam as taxas de analfabetismo, de analfabetismo funcional e de frequência escolar, verifica-se uma persistente diferença entre os níveis apresentados pela população branca, por um lado, e as populações preta ou parda, por outro. A taxa de analfabetismo diminuiu na última década, passando de 13,3%, em 1999, para 9,7%, em 2009, para o total da população, o que representa ainda um contingente de 14,1 milhões de analfabetos. Apesar dos avanços, tanto a população de cor preta quanto a de cor parda ainda têm o dobro da incidência de analfabetismo observado na população branca: 13,3% dos pretos e 13,4% dos pardos, contra 5,9% dos brancos, são analfabetos (IBGE, 2010, p. 227).

etária, mantiveram-se no nível de ensino médio, com menor participação no ensino superior.

Ocorreu uma queda expressiva na proporção desses jovens que ainda cursavam o ensino fundamental no período de 2001 a 2011, passando de 21% para 8%. A frequência desses estudantes no ensino superior também evoluiu positivamente, aumentando de 27% para 51% no período. Esses resultados evidenciam os efeitos da expansão educacional, mas importantes disparidades podem ainda ser observadas. A proporção de jovens estudantes brancos de 18 a 24 anos de idade que frequentavam o ensino médio diminuiu em função da elevação da frequência líquida descrita anteriormente. Em contrapartida, os jovens estudantes pretos ou pardos na mesma faixa etária mantêm a frequência nesse nível. Isso é uma evidência de que o crescimento substancial na frequência líquida dos estudantes de cor ou raça preta ou parda no ensino médio não foi suficiente para reverter os efeitos do atraso escolar desse grupo ao longo dos últimos dez anos. O aumento da frequência observada para os jovens pretos ou pardos no ensino superior, nível educacional adequado para essa faixa etária, não foi suficiente para alcançar a mesma proporção apresentada pelos jovens brancos [...]. (IBGE, 2012, p. 115-116)

“A desigualdade entre brancos, pretos e pardos se exprime também na observação do ‘empoderamento’, relacionado ao número de pessoas em posições privilegiadas na ocupação.” De acordo com os indicadores, na categoria de empregadores, estão 6,1% dos brancos, 1,7% dos pretos e 2,8% dos pardos no ano de 2009. “Ao mesmo tempo, pretos e pardos são, em maior proporção, empregados sem carteira e representam a maioria dos empregados domésticos [...]” (IBGE, 2010, p. 230)

Em relação à população de crianças, adolescentes e jovens, os dados sugerem que em 2009 eles correspondiam a cerca de 80 milhões de pessoas na faixa etária até os 24 anos de idade (IBGE, 2012, p.

149)¹⁰⁵. Sobre a condição de pobreza e de extrema pobreza na infância, os dados do Unicef (2009) indicam que no ano de 2008 28,7% da população brasileira, o equivalente a 54 milhões de pessoas, viviam na condição de pobreza, e que destes, cerca de 19 milhões em situação de extrema pobreza. Dos 54 milhões de pessoas em situação de pobreza, cerca de 25 milhões correspondem aos menores de 18 anos de idade, só que destas, quase 19 milhões, ou seja, mais de 70% correspondem às crianças negras (UNICEF, 2009).

Os dados da PNAD 2007 (IBGE, 2007) informam que na área da educação existe uma distribuição desigual de oportunidades de acesso, pois, de acordo com os indicadores, das 680 mil crianças e adolescentes fora da escola em 2007, 450 mil eram crianças e adolescentes negros. Da mesma forma, o número médio de anos de estudos entre os grupos raciais negros é de 6,5 anos, enquanto para os grupos brancos a média chega a 8,1 anos de estudo. Já em 2012 a população branca aumentou para 8,5 anos de estudo, e a população negra, embora tenha aumentado para 6,7 anos de estudo, continua abaixo da população branca e abaixo da média nacional, que é de 7,6 anos de estudo (IBGE, 2012).

Outro dado relevante é o índice de analfabetismo que também é mais expressivo na população negra. O relatório da PNAD (IBGE, 2008a) divulgado em 2008 constatou que em números absolutos havia cerca de 14 milhões de analfabetos brasileiros, e que desses quase 9 milhões correspondiam à população de negros. Em termos relativos, a taxa de analfabetismo da população branca era em 2008 de 6,1% para as pessoas de 15 anos ou mais de idade, sendo que estas mesmas taxas para pretos e pardos superam 14%, ou seja, mais que o dobro que a de brancos (IBGE, 2008, 211).

[...] o analfabetismo é um fator de marginalização, que exclui e impede a mobilidade social da criança, do jovem, do homem e da mulher. As elevadas taxas de analfabetismo que ainda subsistem em diversas áreas é um indicador de exclusão de expressivas camadas da população mundial e refle-

¹⁰⁵ “Embora a população brasileira esteja envelhecendo, com redução sistemática, em termos relativos, dos segmentos etários mais jovens [...] o Brasil ainda deve ser considerado um país essencialmente jovem. As famílias que tinham pelo menos um membro na faixa etária de 0 a 24 anos representavam, em 2009, 2/3 das famílias brasileiras, sendo que aproximadamente 22% destas (13,4 milhões) estavam no primeiro ciclo familiar (com pelo menos uma criança na primeira infância) [...]” (IBGE, 2012, p. 149)

tem as dificuldades enfrentadas pelos governos para erradicação deste sério problema. (IBGE, 2008, p. 41)

Em pesquisa mais recente divulgada pelo IBGE no ano de 2013, verifica-se que a taxa de analfabetismo se mantém mais elevada para a população negra, pois, dos 8,7% de analfabetos que o País possui, 5,3% correspondem à população branca, enquanto 11,8% correspondem à população negra (pretos e pardos). Embora os dados comparados tenham demonstrado que a taxa de analfabetismo caiu para a população negra, os grupos negros ainda representam mais que o dobro de analfabetos, se comparados com a população branca (IBGE, 2013, p. 139).

Em relação às pesquisas anteriores desenvolvidas pela PNAD, é possível concluir que a média de anos de estudo da população com 15 anos ou mais de idade continua a apresentar uma vantagem em torno de quase dois anos para a população branca. No campo educacional é possível perceber que crianças e adolescentes negros enfrentam as barreiras da cor, e as relações são desiguais em comparação aos demais alunos brancos, ao constatar-se os dados oficiais divulgados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e outras fontes (LIMA; MATTEI, 2015).

No que se refere à violência sexual¹⁰⁶, o 6º Mapeamento¹⁰⁷ de Pontos Vulneráveis à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes nas Rodovias Federais Brasileiras, realizado nos anos de 2013 e 2014, iden-

¹⁰⁶ “A violência sexual é uma das mais graves violações de direitos e pressupõe o abuso do poder onde crianças e adolescentes são usados para gratificação sexual de adultos, sendo induzidos ou forçados a práticas sexuais. Esse tipo de violência interfere diretamente no desenvolvimento da sexualidade saudável e nas dimensões psicossociais da criança e do adolescente, causando danos muitas vezes irreversíveis.” (POLÍCIA RODOVIÁRIA FEDERAL; OIT, 2014, p. 12)

¹⁰⁷ “O mapeamento da exploração sexual de crianças e adolescentes nas rodovias e estradas federais – Projeto Mapear – tornou-se referência no delineamento de ações para o enfrentamento dessa grave violação de direitos humanos. As ações realizadas para compor este mapeamento têm vasta abrangência, percorrendo em torno de 65.000 quilômetros de rodovias federais, distribuídos pelos 26 estados e o Distrito Federal. [...] Este projeto continuado da Polícia Rodoviária Federal em parceria com Organização Internacional do Trabalho, Childhood Brasil, Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República e o Ministério Público de Trabalho visa à ampliação e ao fortalecimento das ações de enfrentamento da violência sexual contra crianças e adolescentes no território brasileiro.” (POLÍCIA RODOVIÁRIA FEDERAL; OIT, 2014, p. 15)

tificou 1.969 pontos vulneráveis à exploração sexual de crianças e adolescentes. Dos 1.969 pontos foi possível fazer a intersecção entre sexo e gênero das crianças e adolescentes em apenas 448, e em 428 pontos sobre a origem das crianças e adolescentes. Na análise de gênero, verificou-se que ainda que tenha havido a identificação de meninos em 41 pontos, as meninas representam 69% dos 448 pontos mapeados, os transgêneros 22%, e apenas 9% são meninos. “A identificação de transgêneros em 98 pontos demonstra a necessidade do poder público realizar ações diferenciadas e inclusivas com esse grupo.” (POLÍCIA RODOVIÁRIA FEDERAL; OIT, 2014, p. 33) No entanto, não há no mapeamento qualquer dado que sugere qual a cor e/ou o pertencimento racial das crianças e adolescentes em situação de exploração sexual nas estradas mapeadas.

O 4º Mapeamento dos pontos vulneráveis à exploração sexual ao longo das rodovias brasileiras em 2010 apontou que existia mais de 1.800 pontos de vulnerabilidade. Ao mesmo tempo, como complementação, os dados do Disque Denúncia Nacional em 2010 demonstram a distribuição das denúncias sobre violência sexual contra crianças e adolescentes: predominam os casos de abuso sexual, seguidos da exploração sexual, pornografia e tráfico de pessoas. Embora os dados do Disque Denúncia não tenham se referido exclusivamente ao número de denúncias ocorridas em estradas federais brasileiras, este é um ponto que merece consideração e complementação, para fins de levantamento estatístico. E também porque nos dados levantados pelo Disque Denúncia há a predominância de que o abuso sexual ocorre principalmente na faixa etária entre 7 e 14 anos e que as meninas negras representam a maioria das vítimas (CONANDA, 2010a, p. 18).

De acordo com o relatório do 6º Mapeamento, “o aumento do número total de pontos mapeados nesta edição pode sugerir a falha na implementação de políticas públicas, no entanto estamos certos que refletem maior refinamento na identificação deste crime” (POLÍCIA RODOVIÁRIA FEDERAL; OIT, 2014, p. 20).

Ainda sobre violência sexual, dos casos de exploração sexual atendidos pelo Centro de Referência de Assistência Social – CREAS, no segundo semestre de 2005, em 314 municípios brasileiros, verificou-se que mais do dobro de vítimas crianças e adolescentes era pertencente ao grupo racial negro. Outro fator relevante apontado na pesquisa foi de que a renda familiar das crianças e adolescentes atendidos apresentou vulnerabilidade significativa, pois a maioria dos casos atingiu famílias

com renda até 3 salários mínimos, e uma parte significativa com renda de até 1 salário mínimo (BRASIL, 2006, p. 60).

Certamente, nem todos os casos são atendimentos pelo CREAS, principalmente quando a violência sexual ocorre com crianças e adolescentes de classes abastadas, cujas famílias geralmente procuram apoio psicológico e tratamento junto à iniciativa privada. E ainda existe uma cifra oculta que não retrata de forma real a situação de violência sexual, pois, em algumas situações, os casos de abuso sexual contra crianças e adolescentes não chegam sequer a ser denunciados. No entanto, o que os dados demonstram é que, nos casos em que houve violação de direitos por abuso sexual e que receberam tratamento junto ao CREAS, nos 314 municípios estudados, a maioria das vítimas é composta por crianças e adolescentes negros e pobres.

Outro indicador que tem sido bastante estudado na área da infância são os relacionados ao trabalho infantil. Embora o Brasil tenha avançado nos últimos anos para erradicá-lo, muitas ainda são as barreiras que o tema enfrenta, desde os mitos culturais (CUSTÓDIO; VERONESE, 2013) até a falta ou a precariedade das políticas públicas para o enfrentamento do problema, principalmente em âmbito local¹⁰⁸.

Os dados da PNAD 2008 (IBGE, 2008) apontam que o trabalho infantil concentram-se fortemente entre as crianças e adolescentes negros, de forma especial nas faixas etárias de 5 e 9 anos, em que do total de crianças negras em situação de trabalho infantil era de 67,5%, enquanto as crianças brancas nesta faixa etária representavam cerca de 32,5%. Na faixa etária que vai dos 10 aos 13 anos de idade, as crianças e adolescentes negros representam 66,5%, enquanto as crianças e adolescentes brancos são 33,5%. E, na faixa etária de 14 e 15 anos de idade, os adolescentes negros representam 61,1% e os adolescentes brancos 38,9%, e na faixa etária entre 16 e 17 anos, tem-se 57,7% de adolescentes negros em situação de trabalho e 42,3% de adolescentes brancos. A análise dos dados na fase da adolescência se refere ao trabalho informal ou inadequado aos menores de dezoito anos, e que por isso estão fora dos limites legais autorizados.

Além dos institutos oficiais de pesquisa, como o IBGE e o PNAD, a análise de dados estatísticos também é elaborada por diversos centros de pesquisa no País, que a partir dos dados oficiais fazem análise e síntese dos indicadores. Este é o caso do Laboratório de Análises Esta-

¹⁰⁸ Para mais informações sobre trabalho infantil, pesquisar em: (CUSTÓDIO; VERONESE, 2013), (LIETEN; 2007); (BRASIL, 2011); (SOUZA, 2008).

tísticas Econômicas e Sociais das Relações Raciais (LAESER)¹⁰⁹, vinculado ao Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro. O Laeser realiza seus estudos visando identificar as assimetrias da cor na sociedade brasileira, responsáveis por manter uma distorção entre brancos e negros no que se refere ao acesso aos serviços públicos, condições de vida, renda, emprego e, de acordo com as suas pesquisas, o grupo racial negro se encontra em piores condições conforme apontam os indicadores sociais. No entanto, desde que iniciou o monitoramento dos indicadores e desde a primeira edição do Relatório Anual das Desigualdades Raciais no Brasil, o Laeser verificou que o aumento do salário mínimo, a expansão das políticas socioassistenciais, incluindo os programas de transferência de renda, como o Programa Bolsa Família, o aumento da escolaridade e do apoio à maternidade, os cuidados com as crianças na primeira infância foram fatores importantes que contribuíram para reduzir as assimetrias da cor em um conjunto amplo de indicadores sociais¹¹⁰ (PAIXÃO, 2010, p. 25).

Alguns indicadores apontados no relatório anual da Laeser chamam atenção no que se refere aos cuidados e ao acesso à saúde na infância. De acordo com o instituto de pesquisa, 38,4% das crianças brancas até os 5 anos de idade não haviam recebido qualquer atendimento odontológico, enquanto que as crianças negras na mesma situação correspondiam a 53,3%. Da mesma forma, a taxa de mortalidade infantil entre crianças filhas de mães negras é superior ao de crianças filhas de mães brancas. No que se refere à transmissão de doenças, como a sífilis congênita, verificou-se que o indicador elevou entre os anos de 2001 e 2003 de forma progressiva, reduziu em 2004 e voltou a se elevar em

¹⁰⁹ O Laeser é um importante centro de estudos que se especializou em pesquisas quantitativas inseridas no tema das relações raciais. É um centro de pesquisas comprometido em verificar e divulgar as assimetrias raciais no País. Sua principal fonte de dados são aquelas oficiais, produzidas pelos órgãos do governo, em que é possível utilizar o formato de microdados, o que permite o cruzamento e recortes dos dados pesquisados ao objetivo de cada pesquisa. Além dos órgãos oficiais, o Laeser também realiza, por meio de seus pesquisadores, a coleta de dados, ou até mesmo utiliza-se de dados coletados de outras fontes de pesquisa que não a oficial, mas, frisa-se, o uso de outras fontes de pesquisa é geralmente alternativo (LIMA, 2010).

¹¹⁰ A melhora das condições de vida da população e a diminuição das desigualdades raciais são percebidas de acordo com o relatório da Laeser nos seguintes indicadores: renda média do trabalho, taxa de indigência e pobreza, anos médios de estudos, mortalidade infantil e na infância, esperança de vida ao nascer (PAIXÃO, 2010).

2006. Atualmente, são constatados 5,2 mil casos por ano. Nos últimos sete anos, dos “40 mil novos registros ocorridos no acumulado de sete anos, 40,2% infectaram crianças pretas & pardas, 35,7%, pessoas de cor ou raça ignorada e 23,1%, pessoas brancas” (PAIXÃO, 2010, p. 102).

Outro dado relevante tem a ver com a taxa de mortalidade por agressão das pessoas entre 20 e 24 anos, que se mostra mais expressiva entre jovens negros do que jovens brancos. Os índices aumentaram em 2013, em comparação ao ano de 2010, em 2,7 vezes, com maior registro de mortes de jovens negros do que brancos. De acordo com os dados, “No grupo de 20 a 24 anos de idade, a taxa de óbitos por agressão por 100 mil habitantes é de 30,0 para brancos, contra 82,0 para pretos ou pardos, uma taxa que chega a ser 2,7 vezes maior do que a para brancos em 2010.” (IBGE, 2013, p. 219)

Waiselfisz (2015, p. 8), ao apresentar o Mapa da Violência, verificou que o crescimento da violência atinge principalmente a juventude. No período compreendido entre 1980 e 2012, a população teve um aumento de 61%, no entanto, as mortes ocorridas por armas de fogo cresceram 387% no mesmo período, sendo que, entre os jovens, o percentual foi superior a 460%. Morrem, portanto, mais jovens por armas de fogo, apesar de ter havido uma redução inicial após a aprovação do Estatuto do Desarmamento. “E a gravidade se torna ainda maior quando se sabe que, em sua maioria, são os jovens negros as vítimas dessa escalada.” Morrem mais negros em decorrência do racismo, da violência e da impunidade vivenciada na sociedade brasileira, de acordo com o estudo¹¹¹.

Há uma comprovada e trágica seletividade de negros e de jovens ao longo dos últimos anos, vitimados por morte em decorrência de arma de fogo. Segundo Waiselfisz (2015, p. 102), tal constatação sugere que a economia familiar tem muito a dizer sobre os dados, pois, considerando que as famílias negras estão em maior número na condição de pobreza e de pobreza extrema se comparadas com os grupos raciais brancos. O autor acredita que as famílias mais abastadas, geralmente as brancas, possuem uma dupla segurança – pública e a privada, enquanto que os mais pobres, cuja maioria pertence aos grupos negros, vivem nas periferias e são obrigadas a se contentar com o mínimo de segurança que o Estado oferece.

¹¹¹ “Em todas as categorias de raça/cor, os homicídios são a forma quase exclusiva de utilização das AF [armas de fogo], mas para os negros esse fato adquire sua máxima expressão, 95,6% de suas vítimas de bala foram assassinados, fato que se repete em maior número entre os jovens negros.” (WASELFSIZ (2015, p. 80)

[...] a segurança, a saúde, a educação, etc., são áreas que formam parte do jogo político-eleitoral e da disputa partidária. As ações e a cobertura da segurança pública distribuem-se de forma extremamente desigual nas diversas áreas geográficas, priorizando espaços segundo sua visibilidade política, seu impacto na opinião pública e, principalmente, na mídia, que reage de forma bem diferenciada de acordo com o *status* social das vítimas. Como resultado, os recursos públicos de proteção são canalizados, preferentemente, para as áreas mais abastadas, de população predominantemente branca, que ostentam os benefícios de uma dupla segurança, a pública e a privada, enquanto as áreas periféricas, de composição majoritariamente negra, nenhuma das duas. (WAISELFISZ, 2015, p. 102)

A gritante disparidade nos indicadores sociais entre os grupos sociais no País, em que o grupo negro se revela como em pior situação, é reflexo de uma sociedade excludente e discriminatória, que apenas reforça a comprovação das desigualdades raciais vivenciadas no País,

[...] revelando a duplicidade da configuração social brasileira nas suas clivagens social e racial. Os grupos raciais subalternizados, que na expressão das informações censitárias e de pesquisas domiciliares cristalizaram-se nas categorias de cor ou raça preta, parda e indígena, padecem de uma precária inserção social ao longo dos 120 anos. Esta precária inserção social não é explicada pelo ponto de partida, mas pelas oportunidades diferenciadas a eles oferecidas. (IBGE, 2007, p. 210)

Parte-se do pressuposto de que essa atual condição de miserabilidade econômica e de invisibilidade que se constata é a representação de uma violência simbólica, da discriminação racial velada, por meio das quais sofrem diariamente milhares de pessoas negras no País, incluindo crianças e adolescentes¹¹². Para Henriques (2001, p. 5), o estudo da de-

¹¹² “A proteção das famílias e o desenvolvimento das crianças e adolescentes são pontos fundamentais de atenção para as políticas públicas. Vale destacar que

sigualdade se inter-relaciona com a pobreza, não sendo uma excludente da outra, e que é imprescindível desnaturalizar a desigualdade econômica e social no Brasil, o que implica, ao mesmo tempo, desnaturalizar a desigualdade racial.

Assim, desnaturalizar a desigualdade racial significa, em primeiro lugar, reconhecer que o racismo, o preconceito e a discriminação racial ainda estão impregnados na atual sociedade e são causas impeditivas para o verdadeiro progresso e a melhoria na condição de vida de milhares de pessoas negras no Brasil. É a partir da desnaturalização das desigualdades raciais que será possível construir ações democráticas de combate a essas desigualdades e criar a oportunidade de construção de um país socialmente mais justo e igualitário (LIMA; VERONESE, 2011).

De uma maneira geral, os institutos de pesquisa que se dedicam a investigar a questão racial encontram alguns desafios a serem superados, principalmente no que se refere à metodologia empregada na coleta dos dados e à ampliação das pesquisas por critérios de cor e/ou raça. Não pretendeu esta seção ser exaustiva e apresentar todos os indicadores sociais, pois este não é objeto de estudo desta tese. Tampouco esta seção teve a finalidade de promover análise dos indicadores sociais apresentados, já que a análise envolveria uma metodologia apropriada. Esta seção teve, portanto, o escopo tão somente de apresentar de forma descritiva alguns indicadores sociais que demonstram as desigualdades raciais na sociedade brasileira, as quais alcançam parcela significativa de crianças e adolescentes.

Conforme demonstrado, os indicadores sugerem a necessidade de ampliação do debate em prol da garantia de igualdade racial. Demanda um debate que seja aberto entre a sociedade civil e os setores públicos, capaz de proporcionar um processo de mudança, principalmente no campo das políticas públicas, com o investimento em políticas redistri-

famílias com pessoa de referência de cor preta ou parda, seja homem ou mulher, compõem, em maior proporção, casais com filhos menores de 14 anos. Além disso, um tipo de família considerado mais vulnerável – mulher sem cônjuge com filhos pequenos – é também composto, em maior proporção, por pessoa de referência de cor preta, 23,3%, e parda, 25,9%, enquanto a proporção para brancas é de 17,7% [...]. Essas configurações poderiam explicar os efeitos, em termos de melhoria da situação econômica tanto para pretos quanto para pardos na base da pirâmide de rendimentos, a partir de políticas aplicadas nos últimos anos e que merecem aprofundamento para combater não só a miséria, mas também a pobreza, e melhorar a coesão social.” (IBGE, 2010, p. 231)

butivas e até mesmo de reconhecimento das identidades. Logo, clama-se para que o direito da criança e do adolescente tenha condições suficientemente próprias de atender às necessidades de crianças e adolescentes negros e conseqüentemente assegurar o efetivo exercício dos seus direitos fundamentais.

A breve descrição dos dados sugere que o paradigma da proteção integral não foi plenamente assegurado para as crianças e adolescentes negros. Talvez, para elas, o direito do menor, e tudo que representou o sistema menorista ao longo do século passado, não tenha sido rompido para as crianças e adolescentes negros na modernidade. A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 e o Estatuto da Criança e do Adolescente promovem de fato uma ruptura com o modelo anterior, mas como não foi possível contemplar ainda os direitos de crianças e adolescentes negros, é possível reafirma que, para esse segmento, é aplicada uma proteção integral de fachada.

É fundamental, portanto, o estudo, e conseqüentemente a construção de políticas públicas de garantia da igualdade racial, para que ela possa ser alcançada desde a infância, e que as crianças e os adolescentes negros possam receber a proteção integral prometida na lei. Que os princípios da igualdade e da não discriminação sejam orientadores das políticas públicas promovidas para a infância e que haja respeito ao direito à diferença e valorização das múltiplas identidades.

Capítulo 4

AS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA CRIANÇAS E ADOLESCENTES NO BRASIL: UMA ANÁLISE DOS PLANOS NACIONAIS DECENAIS SOB O ENFOQUE DAS AÇÕES DE GARANTIA DA IGUALDADE RACIAL

Este capítulo tem como objetivo demonstrar que a concretização dos direitos de crianças e adolescentes negros no Brasil poderá ser realizada com investimento em políticas públicas, envolvendo a participação do Estado e da sociedade civil. Tem também a finalidade de compreender como a temática racial, enquanto tema transversal, tem sido percebida, ao longo deste processo, justificando ou não a necessidade de a igualdade racial incorporar a agenda das políticas públicas no Brasil em todas as áreas.

Para alcançar este objetivo, este capítulo está dividido em três partes. A primeira, visa estudar as políticas públicas, envolvendo uma abordagem histórica e conceitual, até mesmo os seus ciclos e as formas de participação da sociedade civil nesta construção. Este item também compreende o papel do sistema de garantia de direitos, especialmente dos Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente criados nos três níveis de governo, que desempenham papel importante na formulação, execução e monitoramento das políticas públicas destinadas para a infância brasileira.

Num segundo momento, são analisados os três planos nacionais de direitos que atualmente estão em vigência no País. Trata-se do Plano Decenal dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes, o Plano Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil e Proteção ao Adolescente Trabalhador e o Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária. A escolha dos planos ocorreu de forma aleatória no universo de outros planos existentes e que foram previamente analisados, optando-se por estes três como forma de amostragem. O estudo dos Planos de Direitos compreendeu a apreciação da sua construção histórica, marco legal e exame dos objetivos, metas e ações.

Como critérios de análise foram escolhidas quatro categorias: a correspondência, a fragmentação, a intersetorialidade e a transversalidade, sendo este diagnóstico realizado no último item do capítulo. A metodologia empregada envolveu a técnica de pesquisa documental e reali-

zável a partir da interpretação da pesquisadora sobre os dados disponíveis nos planos e o cruzamento destes dados com o referencial bibliográfico.

4.1 AS POLÍTICAS PÚBLICAS E O SISTEMA DE GARANTIA DE DIREITOS

A área das políticas públicas se consolidou a partir da segunda metade do século XX, e apresentou um *corpus* teórico próprio com o intuito de atender aos fenômenos de natureza político-administrativa no âmbito dos Estados. A área das políticas públicas se desenvolve como um campo de estudos da ciência política¹¹³ e das formas de governabilidade, além de envolver o papel representado pelo Estado. O marco histórico da transição de um modelo de Estado meramente liberal para um modelo de Estado social (fase do bem-estar) ocorre ao final da Segunda Guerra Mundial. Ainda assim, com os estudos que vão se desenvolvendo nas três últimas décadas, o que se percebe é que, do ponto de vista técnico-conceitual, a teorização sobre política pública não é exclusiva da ciência Política, mas envolve campos multidisciplinares a depender do enfoque de estudo, como a Economia, a Administração, a Sociologia, a Antropologia, a Geografia, a até mesmo o Direito (SOUZA, 2006).

Na América Latina, e mais especificamente no Brasil, o estudo sobre as políticas públicas iniciaram no final da década de 1970 e início dos anos 1980, no período de redemocratização¹¹⁴. Souza e Carvalho

¹¹³ De acordo com Souza (2006, p. 22): “A trajetória da disciplina, que nasce como subárea da ciência política, abre o terceiro grande caminho trilhado pela ciência política norte-americana no que se refere ao estudo do mundo público. O primeiro, seguindo a tradição de Madison, céptico da natureza humana, focalizava o estudo das instituições, consideradas fundamentais para limitar a tirania e as paixões inerentes à natureza humana. O segundo caminho seguiu a tradição de Paine e Tocqueville, que viam, nas organizações locais, a virtude cívica para promover o ‘bom’ governo. O terceiro caminho foi o das políticas públicas como um ramo da ciência política para entender como e por que os governos optam por determinadas ações.”

¹¹⁴ Na Europa, Subirats *et al.* (2012, p. 37) afirmam que a “*La expresión «política pública» es bastante reciente. Se introdujo en el lenguaje de las ciencias políticas y administrativas europeas en los años 1970 como traducción literal del término «public policy». Este último debe diferenciarse del término «política» («politics»), con el que se acostumbra a designar las interacciones y conflictos entre los actores políticos más tradicionales (especialmente los partidos políticos, los grupos de interés, los sindicatos, o los nuevos movimientos sociales),*

(1999, p. 187) assinalam que esse período, não só no Brasil, como na maioria dos países em desenvolvimento, propiciou um momento de adaptação dos Estados às novas condições da economia mundial e às restrições fiscais, e, por conta disso, foi necessário repensar o papel do Estado e adotar um conjunto de políticas reformadoras, como a eliminação de funções do Estado, cortes em despesas com investimentos, redução de folha de pagamento de servidores públicos, privatização, desregulamentação e descentralização. Essas reformas, enfatizam as autoras, visaram promover um ajuste fiscal e foram responsáveis, dado o seu conteúdo político-administrativo, por inaugurar um novo modelo de gerencialismo público.

Em síntese, pode-se aferir que os Estados em desenvolvimento, como é o caso do Brasil, passaram ao final dos anos 1990 por pelo menos três estágios de revisão do seu papel e das suas funções. O primeiro estágio de reformas é marcado pelo processo de abertura dos mercados, desregulamentação e privatização. O segundo, como derivador do primeiro, é pautado pela análise do reconhecimento de construção e reconstrução das capacidades administrativas e institucionais dos Estados; já o terceiro estágio se materializa na possibilidade de construção de políticas públicas para a promoção e garantia de direitos da sociedade de modo geral (SOUZA; CARVALHO, 1999, p. 187-188).

Acerca deste momento histórico e das reformas pelas quais passaram os Estados, Bucci (1997, p. 90) afirma que houve um aprofundamento das funções qualitativas dos Estados, que agora, sob a égide um Estado Social, deve garantir que as políticas públicas visem fortalecer e resguardar a própria noção de cidadania. A cidadania, portanto, deve ser compreendida “dentro de uma perspectiva de atuação dos indivíduos centrada nas bases do capital social, de palcos dialógicos, participação social e confiança interpessoal, e no desejo de legítimo exercício dos direitos fundamentais” (HERMANY; COSTA, 2010, p. 42). Esta é a

que pretenden acceder al poder legislativo o gubernamental respetando las reglas constitucionales e institucionales (designadas en inglés por el término «polity»).” (A expressão “política pública” é bastante recente. Ela entrou na linguagem das ciências políticas e administrativas na Europa na década de 1970 como uma tradução literal do termo “política pública”. Este último deve ser distinguido do termo “políticos” (“política”), com o qual é costume designar as interações e conflitos entre os atores políticos tradicionais (especialmente os partidos políticos, grupos de interesse, sindicatos, ou os novos movimentos sociais), visando o acesso ao poder legislativo ou governamental respeitando as regras constitucionais e institucionais (designado pelo inglês termo “política”). (Tradução livre.)

nova forma de caracterizar o Estado social, que, na visão de Bucci (1997, p. 90), passa a

[...] ter expressão os direitos dos grupos sociais e os direitos econômicos, é a existência de um modo de agir dos governos ordenado sob a forma de políticas públicas, um conceito mais amplo que o de serviço público, que abrange também as funções de coordenação e de fiscalização dos agentes públicos e privados.

De acordo com Subirats *et al.* (2012, p. 37), é possível dizer que a noção de política pública tem a ver com “*las interacciones, alianzas y conflictos, en un marco institucional específico, entre los diferentes actores públicos, parapúblicos y privados, para resolver un problema colectivo que requiere de una acción concertada*”¹¹⁵, ou seja, afirmam os autores que toda política pública tem a finalidade de resolver um problema reconhecido enquanto tal na agenda política, logo, a política pública serve como resposta ao enfrentamento de um problema político-administrativo que se pretende resolver em uma determinada realidade social que se julga politicamente como inaceitável. (SUBIRATS *et al.*, 2012, p. 35). São, portanto, as políticas públicas, instrumentos de ordem político-administrativa a serviço da população que visem aprimorar ou melhorar a sua qualidade de vida de modo geral.

Para Souza (2006, p. 26),

Pode-se, então, resumir política pública como o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, “colocar o governo em ação” e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente). A formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real.

¹¹⁵ “As interações, alianças e conflitos, em um quadro institucional específico entre os diferentes atores públicos, semipúblicos e privados, para resolver um problema coletivo que exige uma ação concertada.” (Tradução livre.)

Ainda no que se refere à busca por uma definição de políticas públicas, Secchi (2013, p. 2-3) indica como sendo um conjunto de ações desenvolvidas pelo Estado, ou não, que trazem benefícios para toda a sociedade, cujo conceito se desdobra em pelo menos duas abordagens. A primeira é a abordagem estatista ou estadocêntrica, que considera as políticas como monopólio exclusivo do Estado. Para esta abordagem, o que determina se uma política é pública ou não é a personalidade jurídica do ator protagonista. A segunda abordagem é chamada de multicêntrica ou policêntrica, e considera organizações privadas, organizações não governamentais, organismos multilaterais, redes de políticas públicas, juntamente com atores estatais, protagonistas no estabelecimento de políticas públicas. Nesta abordagem, o adjetivo “pública” refere-se a uma política que visa enfrentar um problema que é público.

É importante esclarecer que a expressão “política pública” costuma ser muito confundida; ora ela serve para indicar uma atividade ou propósito político, ou seja, programas de ações, muitas vezes temporários, vinculados a uma plataforma de governo, outras, refere-se como políticas que devem orientar as ações do Estado, a fim de combater problemas que assolam a população de modo geral e que servem para a melhoria da qualidade de vida da comunidade, constituindo-se, portanto, como algo que deve atender aos interesses de uma coletividade.

Nesta pesquisa, utilizar-se-á as políticas públicas que se relacionam com políticas de Estado, que não devem cessar ou ser interrompidas em razão da renovação periódica dos governantes. Secchi (2013, p. 2) informa que não há um consenso doutrinário em relação ao termo políticas públicas, no entanto, esclarece que a política pública possui pelo menos dois aspectos fundamentais: “[...] intencionalidade pública e resposta a um problema público; em outras palavras, a razão para o estabelecimento de uma política pública é o tratamento ou a resolução de um problema entendido como coletivamente relevante”. Logo, é necessário compreender que “as políticas são, em verdade, as intenções governamentais que produzirão transformações profundas ou artificiais no mundo é real” (GIANEZINI; BARRETO; VIEIRA, 2015, p. 163).

Portanto, as políticas públicas permitem que o Estado (com ou sem a participação da Sociedade) a partir das demandas sociais ou não, formule, planeje e execute ações que possam atuar no mundo real. Entretanto, é importante destacar que política pública sem recursos necessários para a sua execução resume-se a um rol de intenções, que não

possuem o instrumental necessário para a sua concretização. (GIANEZINI; BARRETO; VIEIRA, 2015, p. 164)

Dada a multidisciplinaridade que envolve os estudos sobre as políticas públicas¹¹⁶, esta análise vai partir da necessidade de compreendê-las como instrumento para a concretização de direitos fundamentais de crianças e adolescentes e, mais especificamente, no que se refere à garantia dos direitos sociais, cuja realização só se torna possível quando há investimento estatal ou prestações positivas por parte do Estado, para a garantia do direito ao lazer, à educação, à saúde, à moradia, à assistência social, aos cuidados com a maternidade e à infância, entre outros direitos.

O marco histórico que consolidou a preocupação do Estado brasileiro com o investimento em políticas públicas para a garantia de direitos ocorre no período de redemocratização e se materializa a partir da aprovação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988¹¹⁷, que, como afirmou Carvalho (2013, p. 206), foi responsável pela ampliação dos direitos fundamentais e sociais no Brasil. A aprovação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, portanto, ressignificou a atuação estatal, além de assegurar a participação social neste processo de mudança. De acordo com Silva (2008, p. 141), o “princípio participativo caracteriza-se pela participação direta e pessoal da cidadania na formação dos atos de governo”, sendo que as primeiras manifestações de democracia participativa mesclavam instrumentos de participação direta e indireta, tais como: a iniciativa popular (art. 14, III,

¹¹⁶ É importante destacar que as políticas públicas não se restringem na atuação do Estado para a garantia dos direitos sociais, que como se sabe, só se materializam se for imposto a outros (incluindo o Estado) um conjunto de obrigações positivas. Existe outro amplo conjunto de políticas públicas que não se fundam exclusivamente na concretização de direitos sociais, a exemplo da política industrial, a política de energia, a política de transportes, entre outras. “Vistas como políticas setoriais inseridas numa política de desenvolvimento, essas têm, como fundamento, o próprio conceito de desenvolvimento [...]”, no sentido de também contribuírem para a melhoria da qualidade de vida de toda a população (BUCCI, 1997, p. 90).

¹¹⁷ De acordo com Vieira (2013, p. 177-178), “No que diz respeito à democracia representativa, a CRFB/1988 rompe com uma cultura antipartidária e controladora dos partidos políticos, executada historicamente pelo Estado brasileiro, em face de sua apropriação por grupos liberais conservadores, que procuraram restringir, inclusive, o pleno funcionamento, dentro das regras da democracia liberal, dos partidos políticos.”

da CF/88), o referendo popular (art. 14, II, da CF/88), o plebiscito (art. 14, I, da CF/88) e a ação popular (art. 5º, LXXIII, da CF/88). Porém, a própria Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 adotou outras formas de democracia participativa, tais como as previstas nos artigos 10; 11; 31, § 3º; 37, § 3º; 74, § 2º; 194, VII; 206, VI; e 216, § 1º (BRASIL, 1988).

Como argumenta Souza (2015, p. 212), a democracia participativa¹¹⁸ deve ser reconhecida por intermédio da garantia de participação da sociedade civil de forma direta na formulação de políticas públicas, bem como no controle das ações governamentais como um todo. Em razão disso, é na década de 1990 em diante que “as políticas públicas no Brasil passaram a ser examinadas a partir de suas relações com as instituições políticas, e com isso aferindo-se a capacidade de afetar as estratégias dos atores e as tomadas de decisões” (COSTA; PORTO, 2014, p. 459).

Vieira (2013, p. 183) aponta, a partir do paradigma participativo da República Participativa, algumas práticas que estão sendo exercidas por iniciativa da sociedade, tais como “a) o orçamento participativo; b) o procedimento participativo do estatuto da cidade; c) as audiências públicas; d) os conselhos de direitos, em suas várias modalidades [...]”, dentre os quais estão os Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente, criados nos três níveis de governo.

No mesmo sentido, Anduiza e Bosch (2007) advertem que a participação social, assim como qualquer outro fenômeno de natureza política, não pode ser explicada como único fator, pois os elementos que podem incidir sobre a participação social, por exemplo, no controle, fiscalização e proposição de políticas públicas, são inúmeros e multifacetados. Ainda assim, os autores definem participação social “*como cualquier acción de los ciudadanos dirigida a influir en el proceso político y en sus resultados*”¹¹⁹ (ANDUIZA; BOSCH, 2007, p. 27). Para os autores, esta definição de participação política inclui um conjunto de atividades, conforme listado abaixo:

Acciones dirigidas a influir en la composición de órganos y cargos representativos y/o ejecutivos en un sistema político (participación en distintas ac-

¹¹⁸ Para mais informações sobre democracia participativa, pesquisar: VIEIRA, 2013; WOLKMER, 1997.

¹¹⁹ “Como qualquer ação dos cidadãos dirigida para influenciar o processo político e os seus resultados.” (Tradução livre)

tividades relacionadas con los procesos electorales).

Acciones dirigidas a influir en las actitudes de los políticos sobre decisiones que deberán tomar (desde el contacto personal con cargos públicos hasta la participación en distintos procesos participativos que éstos pueden poner en marcha a la hora de tomar una decisión).

Acciones dirigidas a otros actores relevantes como empresas, corporaciones, organizaciones no gubernamentales (boicot a productos).

Acciones de respuesta a decisiones ya tomadas (participación en actos de apoyo o protesta respecto a una acción o política).

Participación en organizaciones, asociaciones o plataformas de naturaleza política, es decir, que buscan objetivos o bienes colectivos, o influir en la toma de decisiones (partidos, sindicatos, organizaciones ecologistas, pacifistas, pro derechos humanos, grupos de acción local y comunal, asociaciones profesionales, grupos feministas, asociaciones en defensa de los animales, etc.). (ANDUIZA; BOSCH, 2007, p. 27)¹²⁰

No Brasil, a participação direta na formulação de políticas públicas está prevista na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, que, por sua vez, será exercida mediante a possibilidade conferida pelo constituinte originário de forma descentralizada nos três níveis de

¹²⁰ “As ações que visam influenciar a composição dos órgãos e titulares de cargos e/ou executivos públicos em um sistema político (participação em várias atividades relacionadas aos processos eleitorais). Ações dirigidas a influenciar as atitudes dos políticos sobre as decisões a serem tomadas (desde o contato pessoal com cargos públicos até a participação em diversos processos participativos que podem pôr em prática no momento de tomar uma decisão). Ações dirigidas a outros atores relevantes, tais como empresas, corporações, organizações não governamentais (boicote de produtos). Ações de resposta quando já tomadas as decisões (participação em atos de apoio ou protesto sobre uma ação ou política). A participação em organizações, associações ou plataformas de natureza política, quer dizer, que buscam objetivos ou bens coletivos ou influenciam a tomada de decisões (partidos, sindicatos, organizações ambientais, pacifistas, ativistas em humanos, grupos locais e de ação comunitária, associações profissionais, grupos feministas, associações de defesa dos animais, etc.).” (Tradução livre.)

governo. A descentralização político-administrativa conferiu aos municípios maior autonomia na formulação, execução, monitoramento e fiscalização das políticas públicas, possibilitando à população maior acesso e participação neste processo, pois, sem dúvida, “[...] é no espaço local que o cidadão tem maior contato com a própria Administração Pública, podendo realizar uma sistemática e progressiva inter-relação dialógica [...]” (HERMANY; COSTA, 2010, p. 52)

A descentralização político-administrativa permitiu maior ampliação das atribuições dos municípios, conferindo ao ‘poder local’ a mudança paradigmática no que se refere à organização da gestão pública e ao empoderamento da sociedade civil (SOUZA, 2015, p. 218). No entanto, Anduiza e Bosch (2007, p. 18) fazem uma ressalva de que um dos problemas a ser enfrentado no processo de participação social no campo das políticas públicas tem relação direta com o poder político, isso porque é necessário analisar as características sociodemográficas dos cidadãos e as suas diferenças quanto ao sexo, idade, nível de escolaridade, renda, ocupação, entre outros. De acordo com os autores, estas características podem remeter à ideia de que a participação política pode reforçar ou reduzir as desigualdades sociais, pode ampliar os níveis de participação ou restringir a um determinado grupo específico, ou não atender de forma democrática todos os cidadãos. Ainda assim, os autores reconhecem que “*la descentralización territorial es un elemento que favorece este acceso al proceso de tomada de decisiones, ya que cuanto mayor sea la cercanía entre el cargo público responsable y el ciudadano, más fácil será el acceso de éste al primero.*”¹²¹ (ANDUIZA; BOSCH, 2007, p. 55)

Assim, considerando que a República Federativa do Brasil é formada pela união indissolúvel dos Estados, Municípios e do Distrito Federal, é justamente por meio do princípio da descentralização político-administrativa que será possível promover o reordenamento político-institucional de modo a garantir o efetivo exercício da democracia participativa nas decisões de caráter público, reconhecendo-se, assim, o papel indispensável da participação popular nas decisões que afetam a sua própria realidade, em especial aquelas diretamente ligadas às políticas públicas (BRASIL, 1988).

¹²¹ “[...] descentralização territorial é um elemento que favorece o processo de tomada de decisão, uma vez que, quanto maior for a proximidade entre cargos públicos e a responsabilidade dos cidadãos, mais fácil será o acesso ao primeiro.” (Tradução livre.)

No que se refere ao direito da criança e do adolescente, percebe-se que a participação social e, conseqüentemente, o exercício da democracia participativa são contemplados pela atuação do sistema de garantia de direitos, criado no âmbito do Estatuto da Criança e do Adolescente, e que é composto por diversos atores públicos e da comunidade que visam garantir e promover os direitos de crianças e adolescentes, conferindo-lhes o dever de proteção integral.

O sistema de garantia de direitos está previsto na Parte Especial do Estatuto da Criança e do Adolescente e trata da política de atendimento, a partir do artigo 86, nos seguintes termos: “a política de atendimento à criança e ao adolescente far-se-á através de um conjunto articulado de ações governamentais e não governamentais, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios”. O sistema de garantia de direitos, bem como sua forma de atuação articulada, vem descrito no artigo 88 da Lei 8.069, de 13 de julho de 1990, que fixa as diretrizes da política de atendimento. Em linhas gerais, a composição do sistema de garantia de direitos é formada por pessoas representadas pelo poder público, e por pessoas da comunidade, em geral, aquelas que desempenham alguma atividade ou atendimento à criança e ao adolescente (BRASIL, 1990).

O sistema de garantia de direitos é composto por órgãos e instituições que atuam de forma direta ou indireta no atendimento, promoção e defesa aos direitos de crianças e adolescentes, como, por exemplo, os Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente, criados nos três níveis de governo, os órgãos que compõem o Poder Judiciário, o Ministério Público, a Defensoria Pública, o Conselho Tutelar e os demais órgãos de atendimento na área da saúde, educação, assistência social, segurança pública, entre outros.

As diretrizes voltadas à operacionalização do sistema de garantia de direitos são pautadas pela municipalização do atendimento e pela descentralização político-administrativa. Isso implica propiciar a formulação e a execução de políticas públicas pensadas em âmbito local, permitindo que as ações sejam planejadas considerando a realidade local e as reais necessidades das crianças e adolescentes.

Outro destaque importante conferido pelo artigo 88 do Estatuto da Criança e do Adolescente tem referência com a integração operacional dos órgãos que compõem o sistema de garantia de direitos. Devem eles comprometer-se com a promoção e a concretização dos direitos da infância, e para isso torna-se imprescindível que a sua atuação seja operacionalizada de forma compartilhada e integrada, sob a perspectiva do

trabalho em rede e de cooperações múltiplas entre os vários atores sociais envolvidos (BRASIL, 1990a).

O conceito de redes, assim como o de políticas públicas, é bastante complexo e multidisciplinar. Nesta pesquisa, o conceito de rede será aquele empregado no âmbito do estudo das políticas públicas como estratégia para o aprimoramento dos serviços, via trabalho articulado com os diversos atores que compõem o sistema de garantia dos direitos da criança e do adolescente. Uma característica comum empregada na definição de redes nas mais diversas áreas pode ser compreendida como a ausência de poder hierárquico centralizador. De acordo com Aragão (2011, p. 76), “a gerência não ocupa um lugar central, pois tal função é desempenhada, em geral, por um coletivo, um colegiado, cujos representantes são legitimados por uma coletividade mais ampla”. O trabalho em rede demanda, portanto, que haja diálogo e transparência nas ações dos atores envolvidos na resolução de um problema comum, ou que estejam trabalhando em conjunto de forma coordenada, organizada e horizontal.

De modo mais marcante, Capra (1996) enfatiza que a abordagem de trabalho pela perspectiva da rede envolve uma análise sistêmica da realidade, que permita solucionar os problemas a partir de uma rede complexa de relações sociais e ecológicas que se estabelecem no universo. Na visão do autor, a análise sistêmica da realidade permite enxergá-la para além daquelas visões estreitas, lineares ou mecanicistas, para perceber que os problemas estão intimamente interligados e ao mesmo tempo podem ser interdependentes. Ao transportar a noção de ‘redes’ de Capra (1996) para o campo de atuação do sistema de garantia de direitos da criança e do adolescente, será possível verificar que a nova lógica de atendimento deverá ser realizada não mais de forma fragmentada, mas envolver uma visão sistêmica que permita o diálogo entre aos atores da rede, para a resolução de problemas, às vezes comuns. Tal abordagem é possível pela ressignificação do papel que cada ator exerce dentro do sistema de garantia de direitos, todos comprometidos com o melhor desempenho de suas próprias atividades, e também conhecedores, de forma ampla e sistêmica, os demais trabalhos prestados por outros atores dessa mesma rede. A funcionalidade do sistema de garantia de direitos, por assim dizer, corresponderia à necessidade de proteger integralmente os direitos de crianças e adolescentes, devendo, para isso, todos os atores trabalhar de forma articulada e coordenada.

De maneira geral, a definição de redes nas políticas públicas tem recebido o nome de *policy networks*, cuja abordagem é personificada

nos atores múltiplos que se organizam para pensar e discutir ações que tenham um problema comum. Nesta abordagem das redes retira-se do Estado a centralidade nas políticas públicas como único autor do processo de sua formulação, execução e monitoramento (ANDRADE, 2004, p. 33). No mesmo sentido, Leite (2011) argumenta que nos últimos anos, quando o Estado deixa de ser o único ator envolvido na gestão das políticas públicas, novos atores surgem – sejam as organizações ou a sociedade civil – nos moldes do exercício da democracia participativa, conforme já destacado.

[...] a estruturação em rede proporciona superação da fragmentação e da sobreposição das ações, do imediatismo e do personalismo. Em sentido mais amplo, a rede de proteção pressupõe a existência de programas e projetos construídos coletivamente, vinculados ao poder público e/ou a sociedade civil com vistas a promover a construção da cidadania que, enquanto conquista coletiva dos direitos sociais e políticos, promove a superação das vulnerabilidades. (ARAGÃO, 2011, p. 79)

Sem dúvida, a participação da sociedade neste processo de construção de políticas públicas para a infância não isenta o Estado e todos os seus órgãos de serem também atores diretos neste processo, pois não cabe mais ao Estado ficar à margem ou à sombra de suas responsabilidades no que tange à implementação de políticas públicas para a infância e adolescência. E mais, a própria concepção de rede que se pretende construir no âmbito da atuação do sistema de garantia de direitos deve ser aquela que valorize a subjetividade do sujeito no âmbito das políticas públicas a ele destinadas (RIZZINI *et al.*, 2006, p. 112-114).

Logo, o reordenamento institucional proposto no sistema de garantias adotado pelo direito da criança e do adolescente é responsável por substituir definitivamente as políticas sociais centralizadoras, burocráticas e compensatórias, que agravavam ainda mais o processo de exclusão de crianças e adolescentes, por políticas sociais de caráter emancipatório. Acerca disso, Custódio e Veronese (2009, p. 145) enfatizam que construir uma política de atendimento implica a integração dos atores que compõem o sistema de garantia de direitos de forma articulada e a integração em “rede de organizações de atendimento, governamentais e não governamentais, que colaboram para a produção de diagnósticos, controles, monitoramentos e avaliações, com vistas a uma

melhoria qualitativa dos serviços prestados”. No mesmo sentido, Vieira e Veronese (2015, p. 144) destacam que

O Sistema de Garantia de Direitos e a rede de Proteção Integral da criança e do adolescente permitem enfrentar as dificuldades da realidade brasileira profundamente marcada pela exclusão e desigualdade social e pela perversidade no que concerne à distribuição de serviços aqui gerados, dando-lhes condição de participar não apenas dos direitos já existentes, mas de tornarem-se sujeitos-cidadãos, porque capazes de afirmar e de fazer reconhecer seus direitos.

O órgão central do sistema de garantia de direitos é o Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente, com atuação nos três níveis de governo – federal, estadual e municipal¹²² –, cuja composição é paritária e composta por pessoas vinculadas ao poder público e pessoas da comunidade. Dentre as atribuições dos conselhos de direitos da criança e do adolescente estão: (a) a divulgação dos direitos da criança e do adolescente e da Doutrina da Proteção Integral na sociedade, como a alternativa de sua exigibilidade; (b) a publicação de normas e orientações sobre os programas sociais existentes de promoção dos direitos da criança e do adolescente; (c) atuação no controle e no monitoramento do Fundo para Infância e Adolescência (FIA) (FISCHER, 2007, p. 9); (d) a organização nos três níveis de governo das audiências públicas e das Conferências dos Direitos da Criança e do Adolescente; (e) o cadastramento e a fiscalização das entidades de atendimento nos termos do artigo 90 do Estatuto da Criança e do Adolescente; (f) a participação do planejamento orçamentário no âmbito do Poder Executivo, propondo políticas públicas para a promoção e efetivação dos direitos de crianças e adolescentes, entre outras.

¹²² Os Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente são criados na forma da lei de acordo com os níveis de governo que representam. Em âmbito federal está o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA), cuja fonte criadora é a Lei 8.242, de 12 de outubro de 1991. Entre outras atribuições, compete ao Conanda o dever de garantir e zelar para que seja cumprida a política nacional de promoção e proteção aos direitos de crianças e adolescentes, e para isso também deve assessorar os Conselhos Estaduais e Municipais para que tornem efetivas as diretrizes políticas estabelecidas na política de atendimento conforme previsão estatutária (BRASIL, 1991).

Os conselhos de direitos são órgãos autônomos e deliberativos, cuja principal atribuição é a propositura de políticas públicas voltadas para a infância que garantam os preceitos da proteção integral. “E deliberar significa decidir sobre a matéria que lhe foi afeta. [...] os Conselhos têm a missão de deliberar sobre as políticas relacionadas à infância e à juventude” (LIBERATI; CYRINO, 2003, p. 94). Por isso, os conselhos de direitos da infância se distinguem dos demais conselhos, cujo caráter é meramente consultivo, pois têm aqueles o poder de deliberação que implica obrigatoriamente a submissão do poder público em atender ao que foi deliberado.

A composição paritária do Conselho permite que a sociedade civil de fato participe oficialmente do processo de formulação da política de atendimento a crianças e adolescentes no País (SÊDA, 2006, p. 289). A paridade dos Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente permite que não haja sobreposição de interesses exclusivos do poder público que possam prejudicar a exigibilidade de políticas públicas que atendam aos interesses da infância, ao mesmo tempo garante a realização da democracia participativa e, por consequência, o controle social das ações do conselho. A participação democrática nos Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente envolve a responsabilidade de evitar quaisquer arbitrariedades do governo, pois se deve colocar os interesses das crianças e dos adolescentes acima de qualquer política partidária (LIMA; VERONESE, 2011).

Os Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente têm a finalidade de promover a garantia de proteção integral e constituir um conjunto de ações capazes de orientar propostas, inclusive políticas públicas, para que as garantias e os direitos conquistados para crianças e adolescentes sejam eficazmente cumpridos, seguindo os preceitos normativos dispostos no Estatuto da Criança e do Adolescente e no ordenamento jurídico brasileiro como um todo (LIMA; VERONESE, 2011).

Considerando a ampliação do poder local e a municipalização do atendimento como diretriz da política de atendimento, os Conselhos Municipais de Direitos da Criança e do Adolescente assumem relevância, pois cabe a eles a competência para deliberar sobre políticas públicas que visem atender às demandas da realidade no âmbito local. É “nessa instância que se faz o diagnóstico da situação de crianças e adolescentes no município, propondo soluções de enfrentamento mediante o oferecimento de uma política de atendimento adequada às necessidades” (CUSTÓDIO, 2009, p. 53).

O fortalecimento do poder local pode ocorrer de forma conjunta com o desenvolvimento do próprio Conselho Municipal dos Direitos da

Criança, pois, se a garantia de direitos depende do investimento em políticas públicas, é no âmbito local que se realizam os diagnósticos, cujos objetivos envolvem o conhecimento da realidade do município, cabendo ao CMDCA realizar e propor junto aos demais órgãos públicos o estabelecimento de planos de ação, monitoramento e avaliação das políticas públicas voltadas para crianças e adolescentes, de forma periódica (SOUZA, 2015, p. 224).

Assim, dois instrumentos que auxiliam na formulação de políticas públicas se destacam: as Conferências de Direitos e os Planos de Direitos. As conferências são espaços democráticos, nos quais a comunidade e o poder público se reúnem para pensar quais estratégias e políticas adotar para a garantia de direitos de crianças e adolescentes. As conferências na área da infância são realizadas de forma periódica a cada dois anos, organizadas pelos Conselhos de Direitos e realizadas nos três níveis de governo. As conferências permitem, inclusive, que a criança e o adolescente sejam protagonistas na luta por seus direitos, incluindo-os nos processos de decisão. O espaço da conferência constitui-se num momento de integração dos vários atores que compõem o sistema de garantia de direitos e envolve a participação da sociedade; juntos, aprovam um conjunto de metas e ações, que mais tarde deverão fazer parte da agenda política dos conselhos de direitos.

O outro instrumento de extrema importância é o Plano de Direitos, que, assim como as conferências, também pode ser temático, cuja finalidade é construir políticas públicas a partir da análise de diagnóstico e da construção de metas e ações, incluindo um cronograma de implementação. O Plano de Direitos prevê formas de fiscalização, monitoramento, avaliação e financiamento. Como o próprio nome indica, um Plano de Direitos é um planejamento que indica o caminho para se alcançar, via políticas públicas, a garantia dos direitos fundamentais de crianças e adolescentes.

No estudo das políticas públicas existem algumas fases ou elementos constitutivos, que podem variar conforme o autor que as aborda. Para Subirats *et al.* (2012, p. 33), os elementos constitutivos das políticas públicas são: (1) surgimento e percepção dos problemas; (2) incorporação na agenda política; (3) formulação da política; (4) implementação; e (5) avaliação.

Subirats *et al.* (2012, p. 46) define a primeira fase, a da identificação do problema, *“como aquella en la que una determinada situación, produce una necesidad colectiva, una carencia o una insatisfacción identificable directamente o a través de elementos que exteriorizan esa*

situación y ante la cual se busca una solución”¹²³. Para Shmidt (2008, p. 2.315), a fase da identificação do problema se consubstancia em “transformar uma situação de dificuldade em problema político [...]”, sendo esta a primeira condição para que uma questão possa ser geradora de uma política pública.

Logo, sendo identificado o problema, o próximo passo é decidir se a pauta que se está reivindicando será ou não incorporada na agenda política. A incorporação na agenda de um problema identificado como público vai depender em grande medida dos atores decisivos para a tomada da decisão (SUBIRATS *et al.*, 2012, p. 46). Aí está a importância de ampliação da representação da sociedade – envolvendo uma multiplicidade de atores e demandas – nas instâncias de decisão, pois apenas aqueles envolvidos no processo de participação poderão ter sucesso nas suas reivindicações.

A agenda política (*agenda setting*) pode ser definida como o elenco de problemas e assuntos que chamam a atenção do governo e dos cidadãos. Não se trata de um documento formal ou escrito, e sim do rol das questões relevantes debatidas pelos agentes públicos e sociais, com forte repercussão na opinião pública. A agenda nunca está dada. Não há uma agenda ‘natural’. Trata-se de uma construção permanente, que envolve forte disputa política. A capacidade de controlar a agenda confere grande influência política, pois as instituições governamentais atuam de forma estruturada e só agem sobre os assuntos nela constantes. (SCHMIDT, 2008, p. 2.316)

No mesmo sentido, Souza (2006, p. 29) chama a atenção para o estágio da definição de agenda com a seguinte indagação: “Por que algumas pautas entram na agenda e outras não?” Do ponto de vista de Subirats *et. al.* (2012, p. 133), a definição da agenda poderia ser algo simples, uma vez que bastaria identificar qual o problema se pretende resolver através das políticas públicas. No entanto, existem outras dimensões de análise que envolvem esta definição¹²⁴.

¹²³ Como aquele em que uma determinada situação, criada a partir de necessidades coletivas ou de insatisfações, são demonstradas no âmbito social e para as quais se requer uma solução. (Tradução livre.)

¹²⁴ “[...] *la definición política de un problema público es el resultado de una pugna simbólica ente grupos y definiciones rivales. Pugna que tiene lugar en un con-*

Em linhas gerais, as críticas propostas por Subiratis *et al.* (2012) e Souza (2006) se referem ao poder político, ou ainda outros interesses, que estariam por detrás das escolhas entre esta ou aquela política, pois, mesmo que haja a identificação de um problema, o grupo de pessoas – ainda que representantes do poder público e/ou da sociedade – é que decide se o problema entra ou não na agenda, ou seja, se o problema será efetivamente inserido na pauta política atual, ou se será postergado (LEITE, 2011, p. 65).

A presença cada vez mais ativa da sociedade civil nas questões de interesse geral torna a publicização fundamental. As políticas públicas tratam de recursos públicos diretamente ou através de renúncia fiscal (isenções), ou de regular relações que envolvem interesses públicos. Elas se realizam num campo extremamente contraditório onde se entrecruzam interesses e visões de mundo conflitantes e onde os limites entre público e privado são de difícil demarcação. Daí a necessidade do debate público, da transparência, da sua elaboração em espaços públicos e não nos gabinetes governamentais. (TEIXEIRA, 2002, p. 2)¹²⁵

Logo, Schmidt (2008, p. 2.317) admite que a inserção de um problema na agenda implica uma verdadeira disputa política envolvendo o governo – nos três níveis, o Poder Legislativo, os partidos políticos e os atores sociais. Para que a pauta não seja sempre a mesma, é necessário conferir um modelo de participação ampla capaz de contemplar diversas reivindicações; como exemplo citam-se aquelas demandas sempre presentes nas lutas dos movimentos sociais: de mulheres, do movimento

texto institucional al menos parcialmente establecido. Las modalidades de la inclusión en la agenda política de una situación juzgada colectivamente como problemática son, sin embargo, complejas y merecen que nos detengamos en ellas.” (SUBIRATS *et al.*, 2012, p. 137)

¹²⁵ “*El capital social beneficia no sólo a individuos, sino también a la comunidad. La confianza y la participación ciudadana permiten solucionar problemas colectivos con mayor facilidad porque favorecen la cooperación y reducen los costes de los intercambios sociales.”* (ANDUIZA; BOSCH, 2007, p. 59) “*O capital social beneficia não apenas indivíduos, mas também a comunidade. A confiança e participação cidadã permitem solucionar problemas coletivos com maior facilidade porque favorecem a cooperação e reduzem os custos sociais.*” (Tradução livre)

negro, das pessoas com deficiência, das causas relacionadas à infância, adolescência e juventude, dos índios, das comunidades remanescentes de quilombos, entre tantos outros.

No caso do objeto desta tese, em que coloca a urgência de criar uma agenda política comprometida com a garantia de igualdade racial entre crianças e adolescentes no País e conseqüentemente garantir os seus direitos humanos e fundamentais, é imprescindível que as demandas do movimento negro se façam presente no momento de inserir na agenda e no momento da elaboração das políticas públicas para a infância, e que estas políticas sejam construídas e representadas sob a égide do direito de igualdade e de reconhecimento da diferença.

Ainda no que constituem em fases de elaboração das políticas públicas, é preciso também discorrer sobre a fase identificada como formulação da política pública, pois é nela “que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real” (SOUZA, 2006, p. 26). De acordo com Subiratis *et al.* (2012, p. 46), a formulação da política pública implica definir os objetivos, instrumentos e processos que deverão ser colocados em prática para resolver o problema em questão.

A fase da implementação se materializa a partir do que foi formulado (fase anterior), e nesta fase são realizadas as ações e as atividades que visam concretizar diretrizes, programas e projetos, os quais geralmente ficam sob a responsabilidade da administração pública. No entanto, Schmidt (2008, p. 2.318) faz o alerta de que a fase de implementação não se resume ao mero ‘colocar em prática’ o que foi formulado, pois a todo momento podem ser requeridas novas decisões que diferem daquilo que foi proposto inicialmente, ou seja, no momento de formulação.

De acordo com Schmidt (2008, p. 2.318),

Um dos fatores de êxito ou fracasso das políticas públicas é a articulação entre o momento da formulação e o da implementação. O entendimento compartilhado dos objetivos e das metas das políticas depende em boa parte do entrosamento e de conhecimentos comuns entre formuladores e implementadores, bem como da participação dos implementadores no momento da formulação. Essa visão integradora representa a superação da concepção weberiana de que os políticos formulam e os burocratas executam. Ao invés da tradicional visão segmentada entre formulação e im-

plementação, o entendimento que vem ganhando força nos dias atuais se inclina para a noção de redes (*policy networks*).

É possível também que as políticas públicas, após serem formuladas, poderão desdobrar-se em planos, programas, projetos e até mesmo se constituírem em instrumento que promova mudanças legislativas (SOUZA, 2006, p. 26). Já a última fase da política pública é a avaliação. Ela consiste em analisar as falhas e os êxitos que ocorreram durante a implementação da política; e como avaliar implica exprimir um julgamento, esta avaliação nunca é neutra ou exclusivamente técnica, ela vem imbuída dos valores daqueles que avaliam. A avaliação serve, portanto, para analisar a eficácia da política pública na sociedade (SCHMIDT, 2008; GIANEZINI; BARRETO, VIEIRA, 2015).

O estudo das etapas de construção das políticas públicas traz pelo menos uma reflexão importante: a ampliação dos espaços de participação da sociedade na proposição de políticas públicas tem como objetivo oferecer benefícios diretos à comunidade mediante a sensibilização dos órgãos e atores para o enfrentamento dos obstáculos que impedem o exercício dos direitos fundamentais por crianças e adolescentes. Isso porque, desde a incorporação do direito da criança e do adolescente no ordenamento jurídico brasileiro, nota-se a fragilidade na concepção e na organização dos espaços de participação democrática, em especial nas Conferências dos Direitos da Criança e do Adolescente, nos processos de desenvolvimento de Planos de Direitos, e inclusive nas audiências públicas temáticas relativas à infância.

O avanço normativo só conseguirá se refletir nas práticas sociais a partir do momento em que se efetivar plenamente a política de atendimento nos termos firmados constitucionalmente, e através dessas novas diretrizes políticas lançadas pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, as quais, em sua maioria, dependem da participação e do envolvimento da comunidade, bem como da participação de crianças e adolescentes nesse processo.

4.2 OS PLANOS NACIONAIS DE DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE

Os planos de direitos são imprescindíveis ao planejamento e à execução de políticas públicas que visem assegurar o exercício de direitos humanos e fundamentais. Nesta tese, serão analisados três planos de

direitos¹²⁶; um, de caráter geral, que é o Plano Decenal dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes, resultado da Política Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente¹²⁷, e mais dois planos em áreas específicas: o Plano Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil e Proteção do Adolescente Trabalhador e o Plano Nacional de Convivência Familiar e Comunitária.

O objetivo da análise é verificar se há uma preocupação no País em promover políticas públicas para crianças e adolescentes que visem assegurar a diversidade étnico-racial e a promoção da igualdade racial desde a infância, mediante o investimento em políticas públicas. E, havendo esta preocupação, de que forma são planejadas as políticas públicas de igualdade racial a partir do que está materializado nos planos de direitos. A análise de todos os planos envolverá o estudo do marco legal e conceitual de cada plano, uma breve análise de diagnóstico, os objetivos, as metas e as ações previstas.

Para a análise dos Planos de Direitos será empregada a técnica de pesquisa documental, pois “vale-se de materiais que não receberam ainda um tratamento analítico, ou que ainda podem ser reelaborados de

¹²⁶ Ainda que no âmbito da garantia dos direitos humanos existam dois Planos gerais, como o 3º Plano Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3) e o Plano Nacional de Promoção da Igualdade Racial (PLANAPIR), sendo que o primeiro foi instituído pelo Decreto 7.037, de 21 de dezembro de 2009, e atualizado pelo Decreto 7.177, de 12 de maio de 2010, e o segundo instituído pelo Decreto 6.872, de 4 de junho de 2009. Embora sejam ambos os instrumentos que visem promover e assegurar os direitos humanos de forma geral, e também os direitos relacionados à igualdade racial, nesta tese o objeto de estudo está especificado na análise dos planos específicos na área do direito da criança e do adolescente. Para mais informações, consultar: <<http://www.pndh3.sdh.gov.br/>> e <http://www.portaldainigualdade.gov.br/portal-antigo/planapir/sobre_planapir>.

¹²⁷ A Política Nacional dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes deve se orientar a partir de princípios, entendidos como valores universais e permanentes, valorizados e incorporados pela sociedade. Estes princípios conformam a base da Política e são inegociáveis, uma vez que refletem as premissas da Convenção sobre os Direitos da Criança e de outros acordos internacionais das Nações Unidas na área, da carta constitucional brasileira e do Estatuto da Criança e do Adolescente. A Política Nacional dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes é orientada a partir de oito princípios estruturantes: a) Universalidade dos direitos com equidade e justiça social; b) Igualdade e direito à diversidade; c) Proteção integral para a criança e o adolescente; d) Prioridade absoluta para a criança e o adolescente; e) Reconhecimento de crianças e adolescentes como sujeitos de direitos; f) Descentralização político-administrativo; g) Participação e controle social; h) Intersetorialidade e trabalho em rede. Mais informações, pesquisar em: CONANDA, 2010a.

acordo com os objetivos da pesquisa”. A análise documental se difere da bibliográfica, pois nesta, diferente daquela, são utilizadas contribuições de diversos autores sobre determinado assunto (GIL, 2012, p. 51). De acordo com Marconi e Lakatos (2010), a pesquisa documental é realizável a partir de fontes primárias, podendo os documentos coletados ser escritos e não escritos. Os documentos escritos podem ser: documentos oficiais, publicações parlamentares, documentos jurídicos e fontes estatísticas, por exemplo. Para conferir segurança no processo de análise, os planos de direitos pesquisados foram coletados em portais vinculados ao Governo Federal, sendo neste caso o Plano Decenal coletado da página oficial do Observatório Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, o Plano Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil e Proteção do Adolescente Trabalhador foi retirado do site da Organização Internacional do Trabalho (página oficial do Escritório da OIT no Brasil), e o Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária, pesquisado a partir do sítio eletrônico do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS).

Nesta tese, os planos analisados encaixam-se na definição de documentos oficiais, conforme explicam as autoras:

Documentos oficiais – constituem geralmente a fonte mais fidedigna de dados. Podem dizer respeito a atos individuais, ou, ao contrário, atos da vida política, de alcance municipal, estadual ou nacional. O cuidado do pesquisador diz respeito ao fato de que não exerce controle sobre a forma como os documentos foram criados. Assim, deve não só selecionar o que lhe interessa, como também interpretar e comparar o material, para torná-lo utilizável. (MARCONI; LAKATOS, 2010, p. 161)

A apreciação da abordagem étnico-racial nos planos, a fim de verificar se há previsão de políticas que potencializem a garantia de igualdade racial e de não discriminação para crianças e adolescentes, será realizada a partir de quatro categorias de análise: a correspondência; a fragmentação; a intersetorialidade; e a transversalidade.

Considerando o ciclo das políticas públicas descrito por Subirats *et al.* (2012, p. 33), a categoria da correspondência como critério de análise dos planos serve para identificar se a discussão étnico-racial e,

consequentemente, as desigualdades raciais perceptíveis na sociedade brasileira desde a infância são identificadas como um problema a ser resolvido no âmbito das políticas públicas e, se percebidas, se os planos dão conta de incorporar a discussão étnico-racial na agenda política, com a previsão de objetivos, metas e ações a serem alcançados, a fim de minimizar ou extinguir o problema identificado.

A categoria da fragmentação¹²⁸ tem relação com o princípio da eficiência¹²⁹ na administração pública e serve como parâmetro para verificar a falta de interlocução dos atores envolvidos no processo de garantia de direitos, neste caso, no que se refere às políticas públicas de igualdade racial, que, nos planos, pode aparecer de forma fragmentada e descontextualizada, dificultando a implementação e a viabilidade das políticas por todos os atores responsáveis.

A intersetorialidade como categoria de análise serve para verificar se nos planos de direitos da criança e do adolescente as políticas públicas previstas são capazes de fomentar o reconhecimento de que é

¹²⁸ Para uma análise da ‘Teoria da Fragmentação’ nas políticas públicas ler: Martins (2003).

¹²⁹ “As reformas de segunda geração [no início do século XXI] não dispensaram o equilíbrio fiscal, a ênfase no bem-estar de modo integrado à responsabilidade fiscal. A eficiência é enfocada na perspectiva de mudanças estruturais e não só na redução de despesas. As transformações são voltadas para a redução do déficit institucional; fortalecimento da governança; aumento da eficiência, transparência e participação. O Estado é tratado não como um reprodutor de demandas, mas como o elo estratégico ou interlocutor qualificado que encoraja e complementa o mercado e a sociedade civil, desenvolvendo alianças na participação na gestão das políticas públicas.” (LUEDY; MENDES; RIBEIRO JUNIOR, 2012, p. 645) No mesmo sentido, o princípio da eficiência na administração pública está atrelado às mudanças no cenário nacional e internacional, produzidas pelos efeitos da globalização econômica, conforme descreve Perrucho Filho (2004, p. 79): “As mudanças provocadas pela globalização econômica e seus desdobramentos políticos e sociais forçaram os Estados nacionais a redefinir seus aparelhos administrativos para o enfrentamento dos novos desafios alicerçados numa nova realidade social, política, econômica e cultural que exige novas respostas da Administração Pública, ou seja, com simplicidade dos procedimentos e processos, e mais rapidez e agilidade visando maior efetividade social. As funções do Estado necessitam ser cumpridas nesse contexto, o que exige novas formas de gerenciamento da Administração Pública frente aos questionamentos da população usuária dos serviços públicos acerca do desemprego, da previdência social, da saúde pública, da educação pública, das políticas públicas em geral; dessa forma, tais demandas requerem ser atendidas com qualidade e velocidade dos serviços, alcançando efetividade social com equidade e sustentabilidade.”

necessário que haja a integração das políticas setoriais (NASCIMENTO, 2010, p. 101). Tem, portanto, a categoria da intersectorialidade relação direta com a fragmentação das políticas públicas, enquanto esta visa pensar a lógica das políticas públicas sob a perspectiva dos atores envolvidos no processo de construção e planejamento das políticas públicas, aquela visa potencializar a integração destes atores que trabalham em áreas específicas – setoriais – para um planejamento comum e que envolva o diálogo e a troca de saberes, justamente para evitar que haja a fragmentação das políticas públicas.

A última categoria de análise é a transversalidade, tema que tem conquistado espaço nos últimos anos como requisito fundamental de adequação das políticas públicas às ‘novas’ emergências para resolver problemas de desigualdades, não exclusivamente a econômica, mas as desigualdades de gênero, as desigualdades por condição sexual, por questões étnico-raciais, por questões relacionadas às faixas etárias, por questões ambientais, entre outros. Assim, a transversalidade diferencia-se da intersectorialidade, embora na literatura haja confusão entre ambas as categorias. A transversalidade busca a inserção de novos temas na agenda política, que por tradição sempre ficaram de fora. “Nesses casos, é exigido que os órgãos governamentais considerem as múltiplas facetas da realidade, possibilitando o atendimento a requisitos diversos ou a consideração particular de fatores de vulnerabilização de diferentes grupos sociais.” (SILVA, 2011, p. 1)

A proposta lançada neste estudo é verificar, a partir das categorias ora apresentadas, se os planos de direitos de crianças e adolescentes enfrentam (de que modo?) o debate racial, e se propõem políticas públicas que potencializem a promoção da equidade racial desde a infância.

4.2.1 Os Planos de Direitos da Criança e do Adolescente: historicidade e conteúdo

De forma didática, a análise de estudo foi dividida em duas partes: nesta primeira, busca-se discorrer sobre o processo de construção dos planos e uma breve discussão da área do direito da criança e do adolescente em que cada um se situa; e na segunda parte está contemplada de forma descritiva a análise qualitativa e conclusiva de todos os planos, conforme as categorias de análise.

4.2.1.1 O Plano Decenal dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes¹³⁰

O Plano Decenal dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes foi elaborado a partir das discussões da 8ª Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente realizada no ano de 2009. Durante a conferência, foi instituído um Grupo de Trabalho Interministerial (GTI) com a atribuição de sistematizar num único documento às propostas deliberadas no âmbito da Conferência. O Grupo de Trabalho Interministerial contou com a participação de representantes dos seguintes ministérios: Saúde, Educação, Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Justiça, Trabalho e Emprego, Fazenda, Planejamento, Orçamento e Gestão, sendo coordenado pela Secretaria de Direitos Humanos e pelo Conanda, bem como assessorado pelo Instituto Polis e pelo Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF). As conferências iniciaram no ano de 1995, realizando-se desde então, nos três níveis de governo – federal, estadual e municipal – a cada dois anos. A 8ª Conferência Nacional teve grande expressão no País, pois contou com a participação de mais de 65 mil pessoas, sendo que destes, um terço representou a população de adolescentes distribuídas nas 2.611 conferências municipais, 260 regionais e 27 estaduais/distrital (CONANDA, 2010a).

Diferente dos demais planos que serão analisados neste capítulo, o Plano Decenal dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes aprovado em sua versão final não dispõe de partes específicas para abordar o marco legal e situacional, nem dos seus princípios norteadores. Em razão disto, este estudo utilizou como instrumento de análise o Plano enviado para consulta pública em conjunto com o Plano Decenal em sua versão final, composto apenas pelos eixos estratégicos, as diretrizes e os objetivos estratégicos.

O Plano Decenal dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes prevê o planejamento articulado de ações que visem à promoção de políticas públicas garantidoras dos direitos de crianças e adolescentes no interregno de 2011-2020. Para isso, o Plano envolve um conjunto de ações envolvendo as diversas áreas do governo e se dispõe a ser um “articulador de várias políticas setoriais, fortalecendo os postulados da universalidade, indivisibilidade e interdependência dos direitos” (CONANDA, 2010a, p. 4).

¹³⁰ O Plano Decenal dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes encontra-se disponível para download no sítio eletrônico do Observatório Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente: <<http://obscriancaeadolescente.gov.br/>>. Acesso em: 31 ago. 2015.

O Plano Decenal dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes também é resultado da análise dos diversos planos setoriais – por matéria específica – visando atender a um conjunto de diretrizes voltadas à proteção da criança e do adolescente de forma geral e com planejamento de metas e ações de forma intersetorial. A ideia de planejar ações por dez anos se justificou pela necessidade de que as políticas públicas para a infância e adolescência se tornassem políticas de Estado e não de governo, pois estas possuem duração temporal circunscrita a, no máximo, uma gestão. A previsão de metas e objetivos pelo prazo de dez anos permite a consolidação de uma política nacional com ações a serem concretizadas em curto, médio e longo prazo.

O Grupo de Trabalho Interministerial produziu relatório para levar o Plano à consulta pública e informou alguns avanços na fase de sua elaboração, dentre os quais destacam-se:

- a) a incorporação das diretrizes e dos compromissos internacionais dos quais o Brasil é signatário no âmbito das Nações Unidas, notadamente a Convenção sobre os Direitos da Criança, os Protocolos Opcionais, os Objetivos e Metas do Milênio e sua tradução no documento “Um Mundo para as Crianças”;
- b) a ampliação do foco da “proteção especial” para uma política de Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes, com a reiteração de seu caráter transversal;
- c) a passagem de uma experiência de elaboração de planos temáticos (Erradicação do Trabalho Infantil, Enfrentamento da Violência Sexual, Sistema Socioeducativo, e Convivência Familiar e Comunitária,) para elaboração de uma Política Nacional e de um Plano Decenal voltados para todo o segmento infância e adolescência e não para os chamados “grupos vulneráveis”;
- d) o fortalecimento dos conselhos de direitos, ao fomentar a formulação de planos para as respectivas unidades federadas de sua abrangência e, assim, concretizar seu papel formulador de políticas, atribuição que poucos conselhos vêm de fato assumindo. (CONANDA, 2010a, p. 4-5)

Percebe-se que o Plano Decenal possui um caráter universal, cuja proteção é pensada para todas as crianças e adolescentes, independentemente de questões mais vulneráveis ou temáticas específicas. O caráter da transversalidade apontado no relatório remete à concepção de que, como a criança e o adolescente gozam de prioridade absoluta no atendimento aos seus direitos, a concretização destes não deve estar prevista apenas em políticas específicas para a infância, mas deve passar por outros setores como um tema transversal.

O Plano Decenal foi construído em consonância e respeito aos oito princípios norteadores da Política Nacional dos Direitos Humanos, quais sejam: a) Universalidade dos direitos com equidade e justiça social; b) Igualdade e direito à diversidade; c) Proteção integral para a criança e o adolescente; d) Prioridade absoluta para a criança e o adolescente; e) Reconhecimento de crianças e adolescentes como sujeitos de direitos; f) Descentralização político-administrativa; g) Participação e controle social; e, h) Intersetorialidade e trabalho em rede.

[...] a Política Nacional dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes deve se orientar a partir de princípios, entendidos como valores universais e permanentes, valorizados e incorporados pela sociedade. Estes princípios conformam a base da Política e são inegociáveis, uma vez que refletem as premissas da Convenção sobre os Direitos da Criança e de outros acordos internacionais das Nações Unidas na área, da carta constitucional brasileira e do Estatuto da Criança e do Adolescente-ECA. (CONANDA, 2010a, p. 27)

O Plano Decenal dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes possui cinco eixos¹³¹ temáticos distribuídos da seguinte forma: Eixo 1 – Promoção dos direitos de crianças e adolescentes; Eixo 2 – Proteção e defesa dos direitos; Eixo 3 – Protagonismo e participação de crianças e adolescentes; Eixo 4 – Controle social da efetivação dos direitos; e, Eixo 5 – Gestão da Política Nacional dos Direitos Humanos de Crianças e

¹³¹ De acordo com o relatório do Conanda aberto para consulta pública, o Plano Decenal possui cinco eixos norteadores, sendo que “os três primeiros estão voltados para a realização de ações-fim e os outros dois para ações-meio necessárias para o funcionamento do Sistema de Garantia dos Direitos como um todo” (CONANDA, 2010a, p. 28-29).

Adolescentes. Dos cinco eixos estão previstas 13 diretrizes¹³² seguidas de 55 objetivos estratégicos (CONANDA, 2010b).

O Plano Decenal dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes tem o compromisso de servir de parâmetro orientador das políticas públicas em âmbito estadual e municipal e, neste sentido, é imprescindível o fortalecimento dos Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente no âmbito das políticas municipais, pois é no âmbito local que a maioria das políticas públicas são executadas.

4.2.1.2 O Plano Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil e Proteção do Adolescente trabalhador¹³³

De acordo com a legislação vigente no País, incluindo os tratados internacionais ratificados pelo Brasil, o trabalho infantil ou trabalho precoce é aquele realizado abaixo dos limites de idade permitidos na legislação¹³⁴. Assim, qualquer trabalho é proibido aos menores de quatorze anos de idade. A partir de quatorze anos é permitido o trabalho na condição de aprendiz e a partir dos dezesseis anos o adolescente adquire capacidade relativa para o trabalho, pois alguns não poderão ser realizados abaixo dos dezoito anos, como os trabalhos perigosos, insalubres, domésticos, contrários à moralidade ou que prejudiquem o período de desenvolvimento¹³⁵ (BRASIL, 1988).

¹³² As diretrizes “são as linhas orientadoras das ações e são formuladas para responder aos problemas e demandas que afetam a infância e a adolescência. As diretrizes guardam coerência com os princípios anteriormente descritos da Política, mas enquanto esses foram considerados como ‘inegociáveis’, as diretrizes comportam um certo grau de flexibilidade na medida em que são previstas reformulações para se adequarem às mudanças da realidade.” (CONANDA, 2010a, p. 30).

¹³³ O Plano Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil e Proteção do Adolescente Trabalhador está disponível no sítio da Organização Internacional do Trabalho, escritório no Brasil: <<http://www.oit.org.br/content/plano-nacional-de-preven-o-e-erradica-o-do-trabalho-infantil-e-prote-o-ao-adolescente-trab-0>>. Acesso em: 06 set. 2015.

¹³⁴ “O conceito constitucional de trabalho infantil [...] é definido pelos limites de idade mínima para o trabalho. Ao longo da história, estes limites, por força e atuação dos movimentos sociais, foram gradativamente elevados com o intuito de ampliar a abrangência de proteção contra a exploração do trabalho de crianças e adolescentes.” (CUSTÓDIO; VERONESE, 2009, p. 124)

¹³⁵ O Decreto 6.481, de 12 de junho de 2008, regulamenta os artigos 3º, alínea “d”, e 4º da Convenção 182 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) que tra-

Como forma de erradicar o trabalho infantil e conferir proteção ao adolescente trabalhador, foi editada pelo Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) a Portaria 365, de 12 de setembro de 2002, com a finalidade de instituir a Comissão Nacional de Erradicação do Trabalho Infantil (CONAETI), para que a ela viabilizasse a elaboração de um Plano Nacional de Erradicação do Trabalho Infantil considerando as normativas internas e internacionais, principalmente as Convenções 138 e 182 da OIT, ambas ratificadas pelo Brasil; a primeira estabelecendo limites de idade mínima para o trabalho e a segunda sobre as piores formas de trabalho infantil (BRASIL, 2011, p. 6).

A Comissão Nacional de Erradicação do Trabalho Infantil é formada por representantes do poder público, dos empregadores, dos trabalhadores, da sociedade civil organizada e de organismos internacionais, sob a coordenação do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE).

A Conaeti elaborou uma primeira versão do plano no ano de 2004 (BRASIL, 2004). “No âmbito da CONAETI, foi criada a Subcomissão de Revisão do Plano, com a finalidade de monitoramento da primeira edição do Plano e para a confecção de um novo.” (BRASIL, 2011, p. 5) Em agosto de 2008, iniciaram-se os debates da Subcomissão de Revisão do Plano, e no mesmo ano, no mês de dezembro, foi elaborada uma segunda versão e apresentada ao pleno da Conaeti e do Conanda. Realizados debates nestas duas instâncias, finalmente os trabalhos da Subcomissão foram retomados e concluídos no ano de 2011.

O Plano Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil e Proteção do Adolescente trabalhador, nesta segunda edição, prevê ações entre os anos de 2011-2015, cujos objetivos principais são a eliminação das piores formas de trabalho infantil até 2015 e erradicar a totalidade do trabalho infantil até 2020. O Plano é uma importante ferramenta para o enfrentamento ao trabalho infantil no Brasil e de proteção do adolescente trabalhador. Dentre as categorias de análise, informa que é necessário promover políticas públicas que fortaleçam a intersectorialidade e a transversalidade neste processo.

A partir de políticas e de ações que preconizam a transversalidade e a intersectorialidade, sempre

ta da proibição das piores formas de trabalho infantil e ação imediata para sua eliminação. Esse Decreto aprovou a Lista das Piores Formas de Trabalho Infantil (Lista TIP) (BRASIL, 2008).

contando com o apoio indispensável da sociedade civil, o Plano Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil e Proteção ao Adolescente Trabalhador busca criar as condições para que cerca de dois milhões de crianças e adolescentes de cinco a quinze anos de idade, sejam retirados do trabalho e a eles sejam garantidos todos os direitos inerentes à condição peculiar de pessoas em desenvolvimento. (BRASIL, 2011, p. 5-6)

O Plano considera diferentes aspectos de abordagem: raça, gênero, condição econômica, tipo de ocupação, diversidade regional, e contém a seguinte estrutura: a) Diagnóstico Preliminar do Trabalho Infantil no Brasil, incluindo o marco legal, marco simbólico-cultural (os mitos do trabalho infantil) e marco estatístico-social; b) Análise situacional, com a identificação de causas e consequências do trabalho infantil; c) Situação-Objetivo, incluindo descritores de resultados e metas para 2015; d) Eixos Estratégicos; e) Matriz Estratégica; f) Matriz Operacional; e, g) Nota Metodológica sobre o Processo de Revisão do Plano.

O Plano dispõe de sete eixos estratégicos para a erradicação do trabalho infantil e proteção do adolescente trabalhador, quais sejam: 1. Priorização da prevenção e erradicação do trabalho infantil e proteção ao adolescente trabalhador nas agendas políticas e sociais; 2. Promoção de ações de comunicação e mobilização social; 3. Criação, aperfeiçoamento e implementação de mecanismos de prevenção e erradicação do trabalho infantil e proteção ao adolescente trabalhador, com destaque para as piores formas; 4. Promoção e fortalecimento da família na perspectiva de sua emancipação e inclusão social; 5. Garantia de educação pública de qualidade para todas as crianças e os adolescentes; 6. Proteção da saúde de crianças e adolescentes contra a exposição aos riscos do trabalho; 7. Fomento à geração de conhecimento sobre a realidade do trabalho infantil no Brasil, com destaque para as suas piores formas. Todos estes eixos preveem a elaboração de um amplo conjunto de políticas públicas envolvendo os esforços do poder público e da sociedade civil, incluindo para cada eixo um conjunto de metas e ações.

4.2.1.3 O Plano Nacional de Convivência Familiar e Comunitária¹³⁶

O Plano Nacional de Convivência Familiar e Comunitária é resultado de uma elaboração conjunta envolvendo o poder público, a sociedade civil organizada e organismos internacionais. O processo de elaboração do Plano teve início com o Decreto do Presidente da República de 19 de outubro de 2004, que criou a Comissão Intersetorial para Promoção, Defesa e Garantia do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária. A Comissão Intersetorial teve como atribuição elaborar o plano nacional e as diretrizes da política de promoção, defesa e garantia do direito de crianças e adolescentes à convivência familiar e comunitária, a serem apresentados ao Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) e ao Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA) (BRASIL, 2006).

Os trabalhos da Comissão Intersetorial duraram quase um ano, pois, por força do Decreto de 24 de fevereiro de 2005, a Comissão teve prazo final para concluir seus trabalhos em 18 de abril de 2005. Para garantir a participação social e conferir-lhe caráter democrático, o Plano elaborado pela Comissão foi submetido à consulta pública no período compreendido entre 1º de junho a 31 de julho de 2006, tendo recebido contribuições de diferentes regiões do País¹³⁷, que pediram adequação do Plano quanto às particularidades regionais.

Sem dúvida, o objetivo primordial do Plano Nacional de Convivência Familiar e Comunitária é o rompimento com a prática de institucionalização e a preservação dos vínculos familiares e comunitários

¹³⁶ Uma das versões do Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária está disponível no sítio eletrônico do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à fome. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/secretaria-nacional-de-assistencia-social-snas/livros/plano-nacional-de-convivencia-familiar-e-comunitaria-2013-pncfc/plano-nacional-de-convivencia-familiar-e-comunitaria-2013-pncfc>>. Acesso em: 07 set. 2015.

¹³⁷ “Foram totalizadas 198 mensagens eletrônicas recebidas e trinta contribuições enviadas exclusivamente pelo correio convencional. Foi uma nova e ampliada mobilização que contou com contribuições individuais, de colegiados de Conselhos de Direitos e de Assistência Social, de órgãos e entidades de atendimento, de grupos e fóruns e de seminários realizados com a finalidade específica de debater o documento. Uma Comissão de Sistematização, composta por representantes do CONANDA, do CNAS, da SEDH e do MDS, tratou de incorporar as contribuições originadas no processo de Consulta e apresentou a nova versão do Plano às Comissões de Políticas Públicas de ambos os Conselhos em reunião ocorrida no dia 17 de novembro de 2006.” (BRASIL, 2006, p. 22)

mediante o reordenamento das políticas públicas de atenção às famílias (BRASIL, 2006, p. 17).

O Plano Nacional de Convivência Familiar e Comunitária tem como principal objetivo o fortalecimento do paradigma da proteção integral no que se refere ao direito de crianças e adolescentes de crescer no seio de uma família – seja ela a de origem ou substituta. O planejamento de políticas públicas por meio deste instrumental permite que se rompa com os discursos de que as famílias eram ‘incapazes’ de orientar e criar seus filhos, competindo ao Estado o dever de desenvolver políticas paternalistas voltados ao controle social, principalmente das famílias pobres. “Essa desqualificação das famílias em situação de pobreza, tratadas como incapazes, deu sustentação ideológica à prática recorrente da suspensão provisória do poder familiar [...]” ou ainda, de ato mais grave, a destituição dos pais do exercício do poder familiar de forma definitiva. (BRASIL, 2006, p. 19).–

O Plano Nacional de Convivência Familiar e Comunitária também foi elaborado considerando os diversos arranjos familiares, desde que presentes os vínculos de afetividade, seja conferindo o direito à convivência familiar de crianças e adolescentes na sua própria família biológica, seja na modalidade de família monoparental, ou extensa, arranjos para além do modelo tradicional de família. Quando uma criança ou adolescente não puder permanecer na sua família de origem (laços biológicos ou de afetividade – extensa), poderá ser incluída de forma excepcional em família substituta, na modalidade de guarda, tutela ou adoção.

A colocação em família substituta tem por finalidade a efetivação de uma garantia constitucional, logo, quem se dispuser a acolher uma criança ou adolescente mediante guarda, tutela ou adoção deverá oferecer ambiente familiar adequado. O lar substituto precisa ser bem constituído em termos psicológicos, morais e deverá ter condições de suprir as necessidades materiais para uma vivência digna. De acordo com Sanches e Veronese (2012, p. 102),

[...] a garantia do direito à convivência familiar e comunitária não está adstrita a um modelo hegemônico, mas, ao contrário, evidenciando que suas funções de socialização e proteção podem ser exercidas nos mais diversos arranjos familiares e contextos socioculturais, a proteção outorgada pela Constituição Federal e o Estatuto da Criança e do Adolescente exige que todos os esforços e

ações sejam empreendidos pela sociedade e pelo Estado para garantir a preservação dos vínculos familiares.

Assim, as mudanças trazidas pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, pela Convenção Internacional dos Direitos da Criança de 1989 da ONU, pelo Estatuto da Criança e do Adolescente em 1990, pela Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), e pelo Sistema Único de Assistência Social (SUAS)¹³⁸, foram responsáveis por romper (no plano normativo) com as concepções e práticas assistencialistas e institucionalizantes (BRASIL, 2006, p. 19).

Logo, o direito à convivência familiar e comunitária se constitui como um direito fundamental da criança e do adolescente, na medida em que a família desempenha papel fundamental para o crescimento e desenvolvimento de crianças e adolescentes. O Estatuto da Criança e do Adolescente institui as regras para inserção da criança e do adolescente em família substituta, nas modalidades de guarda, tutela e adoção, e o Código Civil regulamenta as causas para suspensão ou destituição de poder familiar.

O Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária envolve um compromisso de todos, Estado, família e sociedade. É importante também que haja o respeito pela diversidade cultural para abarcar as peculiaridades de cada família, bem como de seus filhos (BRASIL, 2006, p. 23).

O Plano Nacional de Convivência Familiar e Comunitária está estruturado da seguinte forma: 1) Antecedentes; 2) Marco legal; 3) Marco conceitual; 4) Marco situacional; 5) Diretrizes; 6) Objetivos gerais; 7) Resultados programáticos; 8) Implementação, monitoramento e avaliação; 9) Plano de Ação, com metas estabelecidas em quatro eixos (Eixo 1 – Análise de situação e sistemas de informação, Eixo 2 – Atendimento,

¹³⁸ O Sistema Único de Assistência Social (SUAS) foi criado por força das deliberações da IV Conferência Nacional de Assistência Social, bem como teve sustentação em 2005, quando o Conselho Nacional de Assistência Social aprovou a Norma Operacional Básica do SUAS (NOB/SUAS), apresentando as competências de cada órgão federado com a área da assistência social. A regulamentação do SUAS em âmbito nacional ocorreu com a publicação da Lei 12.435, de 6 de julho de 2011, responsável por organizar a assistência social no país (BRASIL, 2011).

Eixo 3 – Marcos regulatórios e normativos, Eixo 4 – Mobilização, articulação e participação).

Realizada a contextualização dos três planos de direitos e área específica do direito da criança e do adolescente em que todos eles estão inseridos, segue-se para análise descritiva a partir das categorias selecionadas.

4.3 OS PLANOS DECENAIIS DE DIREITOS E O DESCOMPROMETIMENTO COM AS POLÍTICAS DE GARANTIA DA IGUALDADE RACIAL

Realizado o estudo acerca da historicidade de construção dos planos e definidos os direitos que os três se pretendem a consolidar e garantir, é necessário a partir de agora investigar se os planos de direitos selecionados estão comprometidos, de alguma forma, com a promoção da diversidade e mais especificamente, com a igualdade racial no Brasil.

Conforme já afirmado, as categorias de análise a serem investigadas pela pesquisadora são: a correspondência, a fragmentação, a intersectorialidade e a transversalidade. O exame dos planos empregará técnica de pesquisa descritiva com análise qualitativa e de percepção. Considerando que os planos de direitos são muito extensos, deixou-se de anexá-los ao final deste trabalho, sendo informados pela pesquisadora os endereços eletrônicos onde podem ser encontrados. A análise compreenderá a apreciação dos planos de forma conjunta considerando cada categoria de análise.

4.3.1 Correspondência

A análise dos planos demonstra que nos três, mais especificamente na parte em que trata do marco situacional, há a identificação de que as crianças e adolescentes negros apresentam os piores índices nos indicadores sociais se comparados com as crianças e adolescentes brancos. A análise situacional dos planos contempla informações demográficas, informações quanto às condições de vida da população de crianças e adolescentes de modo geral. O Plano Decenal¹³⁹, por ser genérico, traz

¹³⁹ De acordo com o Plano Decenal dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes, as desigualdades raciais entre crianças e adolescentes foram registradas nos seguintes indicadores: situação de pobreza ou pobreza extrema; desnutrição infantil; mortalidade infantil; crianças e adolescentes fora da escola; o número

inclusive uma abordagem estatística em algumas áreas como saúde, educação, violência sexual, situação de pobreza, trabalho infantil, direito à convivência familiar e comunitária, apenas para citar alguns. A apreciação do marco situacional explanado nos planos em consonância com os dados estatísticos oficiais e das pesquisas encomendadas sinalizam as discrepâncias e assimetrias da cor entre crianças e adolescentes no País. Isto também apareceu de forma mais evidente nos indicadores de trabalho infantil e nos indicadores de crianças e adolescentes em acolhimento institucional, demonstrando que as crianças e os adolescentes negros estão inseridas em maior quantidade no trabalho infantil e nas instituições de acolhimento, se comparadas proporcionalmente com o número de crianças e adolescentes nesses segmentos. Os indicadores apresentados por critérios de cor e/ou raça levantados no marco situacional enfatizam que a situação de violação de direitos de crianças e adolescentes negros é maior se comparada com as crianças e adolescentes brancos nas mesmas pesquisas e nos mesmos indicadores.

Inicialmente, o Plano Decenal dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes, considerando os seus cinco eixos, apenas os três primeiros abordam o respeito à diversidade étnico-racial. O primeiro eixo, que trata da promoção aos direitos de crianças e adolescentes, identificou na diretriz de nº 1 a necessidade de se criar uma cultura de respeito aos direitos humanos de crianças e adolescentes, considerando as diversidades por condição de deficiência, diversidade de gênero, orientação sexual, cultural, étnico-racial, religiosa, geracional, territorial, de nacionalidade e de opção política. Já nos objetivos estratégicos desta diretriz, que totalizaram seis, não houve nenhuma proposta de promoção de igualdade racial, tendo os objetivos conteúdo genérico. Ainda no eixo 1, a diretriz de nº 2 indica a necessidade de respeitar a diversidade de modo geral, com a indicação de um objetivo estratégico – 2.9 – voltado para a implementação do ensino da cultura afro-brasileira, africana e indígena na educação básica, por força das leis regulamentadoras da matéria, Lei 10.639, de 9 de janeiro de 2003, e da Lei 11.645, de 10 de março de 2008.

O eixo 2, que trata da proteção e defesa dos direitos, apresenta duas diretrizes com enfoque na questão étnico-racial. A diretriz nº 3

médio de anos de estudo; a distorção série-idade; matrículas e frequência em creche; e, violência e exploração sexual. Outros indicadores analisados no plano deixaram de apresentar pesquisas por critérios cor e/ou raça, com destaque ao trabalho infantil e a causa de mortes em razão da violência (homicídios), entre outros.

confere proteção especial a crianças e adolescentes com seus direitos ameaçados ou violados em respeito às diversidades, no entanto, ao longo dos seus 14 objetivos estratégicos, nenhum trata com especificidade a discussão étnico-racial. E, apenas para exemplificar, o objetivo estratégico nº 10 aponta a necessidade de implementação de políticas de prevenção à mortalidade de crianças e adolescentes por violência, em especial por homicídio, sem considerar que as crianças e adolescentes negros, conforme o Mapa da Violência de 2015, apresentado pela Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais (FLACSO), apresentam maior índice de homicídios se comparados com as crianças e adolescentes pertencentes aos grupos raciais brancos. De acordo com o relatório preliminar, na faixa etária de 16 e 17 anos, “[...] a taxa de homicídios de brancos foi de 24,2 por 100 mil. Já a taxa de adolescentes negros foi de 66,3 em 100 mil. A vitimização, neste caso, foi de 173,6%. Proporcionalmente, morreram quase três vezes mais negros que brancos.” (WASELFSZ, 2015, p. 28, grifos no original).

Ainda no eixo 2, a diretriz de nº 5 aborda a universalização, em igualdade de condições, do acesso de crianças e adolescentes aos sistemas de justiça e segurança pública para a efetivação dos seus direitos, mas em seus três objetivos estratégicos não menciona de forma específica como conquistar esta igualdade (de forma substancial).

O eixo 3, que trata do protagonismo e da participação de crianças e adolescentes, possui uma única diretriz, a de número 6, e nela está previsto o fomento de mecanismos que potencializem a participação e o protagonismo em respeito às diversidades, incluindo a diversidade étnico-racial. No entanto, não dispõem de nenhum objetivo estratégico capaz de garantir o respeito às diversidades, não exclusivamente por condição racial.

O eixo 4, que trata do controle social e efetivação dos direitos, não faz nenhuma menção sobre as diversidades. O eixo 5, que implica a abordagem da Política Nacional dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes, aponta uma única ação em respeito à diversidade étnico-racial, qual seja, a necessidade de qualificação permanente dos profissionais que atuam direta e indiretamente na garantia dos direitos de crianças e adolescentes, sendo que esta qualificação deve levar em conta a diversidade regional, cultural e étnico-racial (Eixo 5, Diretriz 10). Observa-se que esta estratégia de ação é imprescindível constar não apenas ao Plano Decenal, mas em todos os demais planos específicos por matéria, pois os profissionais devem receber capacitação profissional voltada para o entendimento de como funcionam as relações raciais, compreen-

dendo a importância de reconhecer a discriminação racial como elemento a ser considerado nos atendimentos e na prevenção aos direitos de crianças e adolescentes negros.

Em linhas gerais, o que se depreende da análise do Plano Decenal dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes, em relação à categoria da correspondência, é que, muito embora haja o reconhecimento de que as assimetrias da cor são latentes, e ainda que o Plano preveja algumas estratégias para lidar com as questões étnico-raciais, elas ainda se apresentam de forma tímida, e talvez a mais significativa seja aquela que implica a capacitação dos profissionais que atuam na rede de proteção e promoção aos direitos de crianças, e uma incipiente tentativa de pôr em funcionamento a Lei 10.639, de 2003, que fortalece a discussão sobre as relações raciais no âmbito da educação básica. Não há, no entanto, correspondência no que se refere às ações que visem reverter as estatísticas que colocam as crianças e adolescentes negros nas piores posições dos indicadores sociais que foram apresentados no marco situacional, quais sejam: situação de pobreza ou pobreza extrema; desnutrição infantil; mortalidade infantil; crianças e adolescentes fora da escola; o número médio de anos de estudo; a distorção série-idade; matrículas e frequência em creche; e violência e exploração sexual.

O segundo plano a ser analisado nesta categoria é o Plano Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil e Proteção do Adolescente Trabalhador. Importa destacar que esse Plano identifica que “o trabalho infantil concentra-se fortemente entre as crianças e adolescentes ‘pretos e pardos’, especialmente nas primeiras faixas etárias [...]” (BRASIL, 2011, p. 25), pois, com base na pesquisa PNAD/IBGE de 2008, das crianças entre 5 e 9 anos de idade que trabalhavam, 67,5% eram crianças negras, entre 10 e 13 anos de idade, eram de 66,% e entre 14 e 15 anos, o índice era de 61,1% em relação às crianças e adolescentes pertencentes aos demais grupos raciais. Como forma de enfrentar o problema, o Plano de Erradicação do Trabalho Infantil assumiu como responsabilidade reduzir à metade a diferença percentual entre a identificação por cor até o ano de 2015 (BRASIL, 2011, p. 25). No entanto, a análise detalhada do plano permitiu concluir que, ao longo de todo o conjunto de metas e ações, a temática étnico-racial foi encontrada em apenas duas. A primeira, relacionada com a necessidade de “intensificar a fiscalização para a Erradicação do Trabalho Infantil, em especial nos segmentos com maior influência de gênero e raça na contratação de crianças e adolescentes” (BRASIL, 2011, p. 50). Esta ação, ao que parece, visa atender mais à diversidade de gênero do que propriamente à diversidade étnico-racial, pois se percebe, por exemplo, uma incidência

maior de meninas ocupando os serviços domésticos. Esta ação teria como meta afastar crianças e adolescentes do mundo do trabalho por meio de fiscalização envolvendo o Ministério do Trabalho e Emprego e o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. E a segunda meta/ação envolve a realização de encontros com técnicos e lideranças de comunidades remanescentes de quilombo, para definição de estratégias e ações dirigidas a crianças e adolescentes negros pertencentes a essas comunidades, visando erradicar o trabalho infantil.

Logo, o que se percebe ao longo do Plano Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil e Proteção ao Adolescente Trabalhador é que a discussão étnico-racial aparece de forma superficial, apenas no que refere à fiscalização para a erradicação do trabalho infantil, considerando os segmentos raça e gênero. Não há portanto, qualquer correspondência entre a realidade informada pelos dados estatísticos que indicam que as crianças e adolescentes negros têm maior expressão numérica por violação decorrente de trabalho precoce, e dos quais o próprio Plano sinaliza como algo grave e que precisa de intervenção. Mesmo assim, das ações previstas não há nenhuma que verdadeiramente inclua a discussão racial de forma séria, na perspectiva de promoção da equidade na infância.

O terceiro e último plano de análise nesta categoria é o Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária, cuja principal finalidade é romper com o paradigma da institucionalização de crianças e adolescentes e efetivar o seu direito à convivência familiar. Nesse sentido, foram estabelecidas metas e ações, incluindo abordagem étnico-racial que apareceu no Plano como problema a ser também enfrentado no campo das diversidades, juntamente com as situações de gênero, deficiências, entre outras.

Dentre as diretrizes do Plano de Convivência Familiar e Comunitária está a promoção do respeito à diversidade étnico-racial, e numa análise detalhada do plano de metas e ações previstas verificou-se que foram encontradas cinco ações. No eixo 2, sobre Atendimento, apenas uma das ações esteve voltada para a temática racial, cuja finalidade é a de estimular a criação de programas de incentivo à adoção de crianças e adolescentes maiores de idade, com deficiências, com transtornos mentais, grupos de irmãos, e crianças e adolescentes negras ou pertencentes a outras minorias étnicas (BRASIL, 2006, p. 100). A ação prevê apenas a criação destes programas e indica quais seriam os responsáveis, não deixando de forma clara os objetivos para alcançar esta ação. No que se refere à adoção, o próprio plano indica a necessidade de ampliar a

Conscientização, sensibilização e desmistificação da adoção, sobretudo, daquelas crianças e adolescentes que, por motivos diversos, têm sido preteridos pelos adotantes, bem como busca ativa de famílias, com equidade de gênero e respeito à diversidade familiar, para as crianças maiores e adolescentes, afrodescendentes ou pertencentes a minorias étnicas, com deficiência, com necessidades específicas de saúde, grupo de irmãos e outros, priorizando-se a adoção nacional para garantir-lhes o direito à convivência familiar e comunitária [...]. (BRASIL, 2006, p. 76)

No eixo 3, sobre marcos normativos e regulatórios, o plano prevê uma ação que visa “Excluir do procedimento cadastral nas VIJs [Varas da Infância e Juventude] o detalhamento dos traços raciais de caráter preconceituosos (‘negroide’, ‘quase negro’, ‘quase branco’, entre outros) das crianças e adolescentes, mantendo, todavia, o quesito cor/raça.” (BRASIL, 2006, p. 107) A medida é positiva e tem o escopo de eliminar a categorização racial por meio de símbolos ou palavras que não contribuam com a valorização da raça e da identidade negra, ou que de alguma forma contribuam para a perpetuação de estereótipo racista na sociedade. Ainda no eixo 3, o objetivo nº 10 indica a necessidade de garantir igualdade de direitos e inclusão da diversidade nos programas de famílias acolhedoras, acolhimento institucional, programas de emancipação para adolescentes e jovens e adoção. Este objetivo tem apenas uma ação, que é “estabelecer parâmetros que assegurem a igualdade de direitos e inclusão da diversidade no atendimento de crianças e adolescentes” (BRASIL, 2006, p. 108). Embora esta ação não se refira expressamente à igualdade racial, dá a entender que a ação remete às diversidades de modo geral, de gênero, condição física, racial, portadores de doenças graves entre outros.

No eixo 4, sobre mobilização, articulação e participação, o Plano prevê, como um dos objetivos, o desenvolvimento de estratégias de comunicação que mobilizem a sociedade para a temática envolvendo o direito à convivência familiar e comunitária. Inseridas neste objetivo encontram-se duas ações, ambas relacionadas à adoção; a primeira visa promover mobilização nacional da sociedade para a adoção de crianças e adolescentes negros, e a segunda articula a necessidade de mobilizar as famílias com experiência em adoção para a socialização junto a grupos de estudo e apoio à adoção, promovendo a divulgação do tema na sociedade de modo geral e também aos futuros adotantes. A proposta desta

ação também implica o incentivo às adoções de crianças e adolescentes que por alguma razão são preteridas da adoção, a exemplo das crianças e adolescentes pertencentes aos grupos raciais negros (BRASIL, 2006, p. 110).

Embora o Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária tenha dado destaque à necessidade de respeitar as diversidades de cunho racial, de gênero e das pessoas com deficiências, limitou-se a sugerir políticas universalistas que atendam crianças e adolescentes pertencentes às comunidades tradicionais, como a população quilombola e indígena. No entanto, deixou de trazer um conjunto de ações que visem promover possíveis desequilíbrios e desigualdades em razão de condição étnico-racial. É necessário enfrentar o tema das desigualdades e o Plano, ainda que tenha levantado algumas ações importantes, principalmente no que se refere à adoção, apresentou resultados parciais em relação à categoria da correspondência.

Na análise dos três planos, portanto, percebe-se que a questão étnico-racial esteve presente como elemento justificador de políticas públicas que incluem propostas de equidade racial, constatadas as assimetrias da cor entre crianças e adolescentes no Brasil. Resta saber, pela observação da categoria da correspondência, se a discussão étnico-racial está presente nos eixos estratégicos e, caso esteja, se os planos preveem diretrizes e estratégias de promoção da igualdade racial no Brasil.

A universalização das políticas públicas da forma como está prevista nos planos, dificilmente atenderá aos interesses de crianças e adolescentes negros, pois, sem uma discussão séria acerca das relações raciais, estas mesmas políticas universalistas apenas manterão (ou aumentarão) a disparidade entre crianças e adolescentes negras e brancas. Ainda que haja uma melhora significativa nas condições de vida das famílias e de seus filhos, a historiografia das relações raciais no Brasil demonstrou que este fator não é determinante para a promoção de um equilíbrio racial entre os diferentes grupos raciais que compõem a sociedade brasileira.

Conforme o ciclo das políticas públicas, as duas primeiras etapas envolvem a identificação de um problema ser resolvido, e a terceira envolve a definição da agenda (SOUZA, 2006). A primeira observação dos planos demonstrou que é necessário enfrentar os problemas decorrentes das desigualdades raciais, e nesse sentido passa-se à observação das metas e ações construídas nos planos, para compreender se há correspondência entre a identificação do problema e a iniciativa de incorporar nos planos políticas que visem prover a equidade racial na infância.

Logo, o processo de construção das políticas públicas, desde a identificação do problema e a sua inserção na agenda, torna-se um problema político a ser enfrentado pelos atores que estão diretamente participando deste processo, sejam atores públicos ou não. A democracia participativa, neste caso, tem se tornado instrumento legítimo para conferir a participação social da população, conforme definido na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 e no Estatuto da Criança e do Adolescente.

Muito embora, ambas as legislações tenham avançado no que se refere à consolidação da comunidade nos processos de garantia de direitos da infância, e tenham permitido que a sociedade participe da construção e da formulação de políticas públicas, o conteúdo ou os problemas que se resolvem de forma prioritária dependerão ou sofrerão influência do grupo que participou diretamente neste processo. E, nestes casos, a participação social fica restrita a uma minoria reduzida de pessoas, como ressaltaram Anduiza e Bosch (2007, p. 22):

La teoría participativa de la democracia constituye una aproximación claramente normativa a las relaciones entre democracia y participación que entra en contradicción abierta con la realidad política más habitual, marcada por estructuras políticas complejas, con escaso margen para la participación directa más allá de las elecciones, unas decisiones cada vez más complicadas y una ciudadanía que muestra unos niveles de interés e implicación en la política limitados.

[...]

Pero sobre todo, y más importante, en un sistema como el que presenta la democracia participativa, los ciudadanos finalmente participantes serían con toda probabilidad una reducida minoría [...]. (ANDUIZA; BOSCH, 2007, p. 22)¹⁴⁰

¹⁴⁰ “A teoria da democracia participativa constitui uma clara aproximação normativa das relações entre democracia e participação que entra em contradição com a realidade política habitual, marcada por estruturas políticas complexas, com pouco espaço para participação direta, além das eleições, com decisões cada vez mais complicadas e uma cidadania que mostra que os níveis de interesse e envolvimento na política são limitados. [...] Mas, sobretudo, e mais importante ainda, em um sistema que apresenta a democracia participativa como este, verifica-se que os cidadãos participantes da política representam uma reduzida minoria.” (Tradução livre.)

O colocar na agenda não é algo simples, como alertou Souza (2006), e a escolha vai sempre depender de quem ou quais grupos participaram do processo de formulação e que estão diretamente envolvidos na construção das políticas públicas, e que terão o poder de decidir, afinal, qual problema resolver. Este processo de escolha pode vir carregado de valores morais, religiosos, políticos, a depender do sujeito que está por detrás da escolha.

Tomando como exemplo o problema da discriminação racial que ainda assola o País e que é responsável pela exclusão e marginalização social dos grupos raciais negros em pleno século XXI, pode-se afirmar que se os sujeitos envolvidos no processo de formulação das políticas públicas entenderem que este problema não existe, seja porque defendem a ideia de democracia racial, ou que ele seja irrelevante, porque não compreende a questão racial como prioridade, certamente uma política pública de promoção da igualdade racial ficará de fora da agenda política, neste caso, dos planos de direitos da criança e do adolescente.

4.3.2 Intersetorialidade

A intersetorialidade exige uma contraposição aos modelos tradicionais das políticas públicas, que muitas vezes, no âmbito das “estruturas organizacionais em nossa realidade ainda se apresentam, em geral, com um formato piramidal, composto de vários escalões hierárquicos, e departamentalizadas setorialmente por disciplinas ou áreas de especialização.”¹⁴¹ (INOJOSA, 1998, p. 38). Logo, a intersetorialidade implica a articulação de saberes e experiências no momento de planejamento de ações, proposição de políticas, avaliação de programas e projetos, cujo objetivo espreita o alcance de resultados cooperativos diante de situações complexas (INOJOSA, 2001).

O primeiro plano analisado pelo viés da intersetorialidade foi o Plano Decenal dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes. Percebe-se que o Plano Decenal, diferente dos demais planos específicos

¹⁴¹ De acordo com a autora: “A essas características soma-se um conjunto de práticas de organização do trabalho, como: centralização decisória, planejamento normativo, dicotomia entre planejamento e execução (planos de papel), sigilo e ocultação de informações, formalização excessiva (grande produção de papéis que circula em rotas horizontais e verticais, para receberem, no mais das vezes, meros encaminhamentos), e distanciamento do cidadão e mesmo do usuário, dificultando o controle social.” (INOJOSA, 1998, p. 38)

por área analisados nesta tese, não apresenta uma previsão de metas e ações com atribuição de responsabilidades, sendo mais genérico ao traçar apenas objetivos que devem ser alcançados a partir do investimento em políticas públicas. Por isto a análise intersetorial neste Plano fica comprometida. No entanto, um conjunto de políticas públicas setoriais de diversas áreas devem ser mobilizadas para comprimir com os objetivos estratégicos do plano, como as políticas da área da assistência social, educação, meio ambiente, saúde, alimentação, trabalho e segurança.

O Eixo 5, que versa sobre a gestão da Política Nacional dos Direitos Humanos, impõe como diretriz (nº 8) a necessidade de criar estratégias de gestão no âmbito das políticas públicas de forma intersetorial, estabelecendo, para tanto, ações articuladas, coordenadas e pactuadas que envolvam as três esferas de governo, mas deixa de informar sobre a necessidade de aplicar a intersetorialidade, por exemplo, no planejamento das ações nas três esferas de governo, principalmente no âmbito municipal, onde a maioria das políticas públicas é executada. A intersetorialidade é colocada no Plano Decenal de forma secundária e sutil, sem a previsão de ações, ou objetivos estratégicos, de como pô-la em prática.

No Plano Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil e Proteção ao Adolescente Trabalhador não há previsão de ações intersetoriais que envolvam o enfrentamento da questão racial nas duas únicas ações previstas ao longo de todo o plano.

No Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária, há no Eixo 4 (sobre mobilização, articulação e participação) uma ação que inclui o tema do direito à convivência familiar e comunitária nas agendas de discussões dos diferentes Conselhos Setoriais e Conselhos Tutelares. Os Conselhos Setoriais de que tratam os planos são os conselhos de direitos, responsáveis pelo planejamento de políticas públicas, tais como: o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA), o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) e os seus respectivos conselhos estaduais e municipais. No entanto, o Plano, assim como os demais, não apresenta políticas intersetoriais para dar conta de enfrentar as desigualdades raciais na infância, apenas se limita a direcionar as ações para um conjunto não singular de atores, mas isto não representa que a política é intersetorial, ao contrário, continuam sendo políticas setoriais pensadas por mais de um ator, apenas isto.

Diante da realidade social e do contexto político, social e econômico das desigualdades, Junqueira (2004, p. 27) afirma:

A qualidade de vida demanda uma visão integrada dos problemas sociais. A ação intersetorial surge como uma nova possibilidade para resolver esses problemas que incidem sobre uma população que ocupa determinado território. Essa é uma perspectiva importante porque aponta para uma visão integrada dos problemas sociais e de suas soluções. Com isso, busca-se otimizar os recursos escassos procurando soluções integradas, pois a complexidade da realidade social exige um olhar que não se esgota no âmbito de uma única política social.

Por isso a intersetorialidade vai exigir mudanças significativas nos métodos da gestão tanto das organizações públicas como daquelas sem fins lucrativos (terceiro setor), exigindo diversos olhares para uma realidade social complexa que clama por soluções intersetoriais que deem conta de amparar os interesses coletivos, proporcionando melhoria na qualidade de vida da população. “A intersetorialidade incorpora a ideia de integração, de território, de equidade, enfim dos direitos sociais; é uma nova maneira de abordar os problemas sociais.” (JUNQUEIRA, 2004, p. 27)

A implementação de políticas públicas pela via da intersetorialidade, como novo método no gerencialismo público, implica o reconhecimento de que é necessário construir estratégias que, além de considerar a complexidade da dinâmica social, reconheçam a diversidade regional, e ainda, que o olhar para a diversidade considere que “as particularidades culturais, econômicas e sociais têm impacto nas prioridades estabelecidas para um determinado território e, assim, na forma de implementação das políticas públicas” (FERNANDES; CASTRO; MARON, 2013, p. 2).

[...] a intersetorialidade pode trazer ganhos para a população, para a organização logística das ações definidas, bem como para a organização das políticas públicas centradas em determinados territórios. Ao mesmo tempo, abrem-se novos problemas e desafios relacionados à superação da fragmentação e à articulação das políticas públicas, sobretudo se considerarmos a cultura clientelista e localista que ainda vigora na administração pública. (NASCIMENTO, 2010, p. 96)

Os desafios que se colocam à aplicação da intersetorialidade se devem à necessidade de compreender que é imprescindível que cada política pública seja planejada considerando o cidadão em sua totalidade. “A intersetorialidade constitui uma concepção que deve informar uma nova maneira de planejar, executar e controlar a prestação de serviços, para garantir um acesso igual dos desiguais.” (JUNQUEIRA, 2004, p. 27) E isso exige que as equipes técnicas responsáveis pelas políticas públicas dialoguem entre si, trabalhem de forma conjunta e compartilhada, e mais, que possam incluir a participação da comunidade diretamente envolvida neste processo, assegurando a participação social destes sujeitos – por exemplo, a partir da criação de grupos focais.

Registra-se ainda que a análise dos planos demonstrou que a diversidade étnico-racial não se fez presente pelo viés da intersetorialidade. Percebe-se também que não houve qualquer menção a uma possibilidade de execução e planejamento de políticas públicas em conjunto com a Secretaria Nacional de Promoção da Igualdade Racial – SEPPIR, por exemplo¹⁴².

4.3.2 Fragmentação

O fenômeno da fragmentação das políticas públicas não é recente, mas tornou-se mais complexo com as reformas do Estado e com a possibilidade de garantir a participação da sociedade civil na tomada de decisão. Conforme Jacobi (2002, p. 143), “a participação da sociedade civil na gestão pública representa uma mudança qualitativa, na medida em que incorpora outros níveis de poder além do Estado”. E, da mesma forma, novas demandas surgem no cenário da política, que deixa de ser homogêneo, para tratar de questões, por exemplo, multiculturais, para as quais é necessário repensar a lógica das políticas públicas universalistas.

De acordo com Martins (2003, p. 70-71), a fragmentação das políticas públicas é fenômeno constante devido à crescente complexidade no contexto em que são pensadas e executadas atualmente no âmbito da gestão pública. Para o autor:

¹⁴² No âmbito dos estados e municípios é mais difícil pensar numa política interseccional envolvendo os direitos de crianças e adolescentes e as políticas de modo geral, como as políticas públicas de igualdade racial, uma vez que nem todos os estados e municípios brasileiros dispõem de secretarias ou conselhos de direitos específicos na temática racial. No entanto, ainda que não haja secretaria específica ou conselho, é possível, a partir da transversalidade, incluir políticas de promoção da igualdade racial em todas as áreas das políticas públicas.

Uma teoria da fragmentação do processo de formulação de políticas públicas lida basicamente com a categoria integração. A questão da integração é fulcral, e constitui uma brecha na literatura contemporânea, que presume que a integração é um construto racionalista sem correspondência no mundo real caótico das gêneses de políticas públicas e que a integração eficaz é uma função de arranjos eficientes de coordenação, que podem ser garantidos mediante o estabelecimento de papéis, regras e incentivos. A primeira presume pluralidade; a segunda, unidade.

A análise dos planos pela categoria da fragmentação permite verificar se existe uma interlocução ou diálogo entre as pessoas envolvidas no processo de construção das políticas públicas no Brasil. Permite verificar se tal diálogo se faz compatível e instrumentaliza ações de promoção da igualdade racial desde à infância ou, ao contrário, se as políticas públicas são planejadas de forma fragmentada ou descontextualizada, contribuindo para manter invisíveis as questões multiculturais e multiraciais na sociedade brasileira.

Ao estudar o Plano Decenal dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes, percebe-se que ele foi construído por uma multiplicidade de atores e aberto para consulta pública. É um documento que servirá de parâmetro nacional para o planejamento de políticas públicas para crianças e adolescentes no âmbito dos estados, dos municípios e do Distrito Federal. Este Plano será inclusive referência para a décima edição da Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, promovido pelo Conanda, entre os dias 14 e 18 de dezembro de 2015, cujo tema é “Política e Plano Decenal dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes – fortalecendo os Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente”. No âmbito dos estados e municípios também ocorreram conferências sobre o mesmo tema neste ano¹⁴³.

Assim, considerando a categoria da fragmentação, o que se percebe pela apreciação do plano é o que a abordagem acerca da promoção

¹⁴³ O Cronograma das Conferências de Direitos da Criança e do Adolescente foi estabelecido pelo CONANDA, com a seguinte previsão: Conferências livres: maio de 2014 a outubro de 2014; Conferências municipais: novembro de 2014 a maio de 2015; Conferências estaduais e do Distrito Federal: junho de 2015 a agosto de 2015; Conferências regionais: 15 de setembro de 2015 a outubro de 2015; Conferência Nacional em dezembro de 2015.

da igualdade racial apresenta-se de forma superficial. Não há correspondência entre os direitos violados e a perspectiva de garantia destes direitos no que alude ao tema da diversidade étnico-racial. A falta de uma abordagem mais detalhada do tema permitiu que a questão racial se apresentasse de forma fragmentada ao longo de todo o plano, tornando difícil a viabilização e o planejamento de ações futuras pelos estados, municípios e distrito federal.

No Plano Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil e Proteção ao Adolescente Trabalhador, a questão racial aparece de forma muito superficial, conforme já identificado pela análise da categoria da correspondência. E ainda assim, nos poucos momentos em que o tema aparece no plano, é possível perceber a presença da fragmentação no sentido de que, possivelmente, não houve interlocução entre os atores envolvidos que pensassem seriamente no problema das desigualdades raciais. O Plano segue com metas e ações universalistas. Não propõe qualquer solução ou análise séria sobre a questão racial, ou qualquer outra vulnerabilidade em razão das diversidades, como gênero, condição física, entre outros. Parece que simplesmente encaixa a temática racial porque os indicadores sociais levantados no próprio plano sinalizaram a existência das desigualdades raciais.

Já no Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária, diferente dos outros dois planos analisados, demonstra uma real preocupação com a questão étnico-racial e propõe estratégias de enfrentamento às desigualdades raciais no que se refere ao exercício dos direitos de crianças e adolescentes à convivência familiar e comunitária. O Plano, principalmente no que se refere à adoção, aborda situações e estratégias de ação que potencializem a adoção de crianças e adolescentes negros, que historicamente sempre foram preteridos pelos postulantes à adoção. No entanto, não informa de forma efetiva como enfrentar a situação de discriminação imposta às crianças e adolescentes negros nos processos de adoção no País, embora no eixo 4 (sobre Mobilização, Articulação e Participação) tenha aparecido como objetivo à mobilização e sensibilização para a adoção de crianças e adolescentes negros, por meio dos canais de comunicação e da mídia de forma geral, com campanhas sobre o direito à convivência familiar e comunitária.

Da análise dos três planos, percebe-se que há uma falta de integração das políticas públicas para enfrentar o problema das desigualdades raciais na infância. O Plano que melhor enfrentou o debate, talvez por ser um dos mais detalhados, foi o Plano Nacional de Convivência

Familiar e Comunitária. Mesmo assim, limitou-se a discutir a questão apenas no que se refere à adoção, não sendo contemplada a abordagem étnico-racial em outras situações igualmente relevantes, como as políticas públicas necessárias capazes de promover a manutenção das crianças e adolescentes na sua família de origem ou biológica.

Os dados levantados no Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária informam que infelizmente muitos pais ou guardiões são suspensos ou destituídos do poder familiar em razão de carência econômica, embora o próprio Estatuto da Criança e do Adolescente não admita tal possibilidade, conforme previsto no artigo 23. Se as famílias negras estão em situação de maior vulnerabilidade econômica se comparadas com as famílias pertencentes aos grupos raciais brancos, pode-se afirmar que as políticas públicas que potencializam a manutenção de crianças e adolescentes junto do seu núcleo familiar de origem devem levar em consideração, no momento da sua implementação, as questões étnico-raciais e as desigualdades provenientes desta condição.

Dito isso, em relação ao caráter fragmentário das políticas públicas, Martins (2003, p. 74-79) informa que há um problema de integração das políticas, pois estas podem apresentar problemas de coerência, consistência e coordenação. Indica ainda que a mensuração da fragmentação é problemática e vai depender de um conjunto de fatores, como a quantidade de políticas, de atores envolvidos, sejam pessoas ou organizações. A fragmentação é causada pela falta de intersetorialidade, e esta é complemento daquela. As políticas intersetoriais contribuem para que não haja fragmentação no planejamento, na implementação e na execução das políticas públicas.

Do ponto de vista da administração pública, a temática da fragmentação possui solo fértil e constituiu-se em tema complexo e de difícil mensuração. Nesta tese, a análise categoria da fragmentação das políticas públicas demonstrou que nos três planos de direitos apresentados, como a inserção da temática étnico-racial, ela é realizada de forma fragmentada ou mecanicista, sem prévia análise histórico-conceitual de como são as relações raciais no Brasil, algo que poderia ter vindo, inclusive, na análise conceitual e situacional de cada plano.

A categoria da fragmentação visa atender a uma ideia de descompasso entre os atores que planejam as políticas públicas e que talvez isso possa ser explicado pela ênfase que o novo gerencialismo público concedeu, a partir da flexibilização, conferindo a criação de políticas públicas por uma multiplicidade de atores, que, no cumprimento do ciclo das

políticas públicas, podem apresentar inconsistências – inclusive teóricas. Esta precariedade também pode ter relação com os princípios do fordismo, da linha de produção padronizada e em massa (PERRUCHO FILHO, 2004 p. 89) – que não é capaz, frequentemente, de racionalizar para aquilo que produz e/ou para o que os outros produzem no âmbito de uma construção coletiva sobre políticas públicas envolvendo uma pluralidade de atores. A fragmentação pode, inclusive, contribuir para a baixa implementação ou a descontinuidade das políticas públicas de modo geral.

4.3.4 Transversalidade

A transversalidade nas políticas públicas visa reduzir desigualdades em relação a grupos sociais tradicionalmente subalternos, como é o caso dos grupos raciais negros, que diante dos fenômenos do racismo, do preconceito e da discriminação racial ainda vivem em completa exclusão e marginalização social. Assim Bandeira (2005) e Pereira *et al.* (2010) destacam que é necessário avançar nos estudos de temas transversais, e, nestes casos, é importante pelo menos dois questionamentos: a) Os resultados das políticas públicas transversais são dirigidos para quem?; e, b) Por que é importante introduzir a transversalidade de raça nas políticas públicas?

A transversalidade de raça no Plano Decenal dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes aparece de forma muito superficial, em situações pontuais, como a afirmação da necessidade de inserir nos currículos escolares o ensino da cultura afro-brasileira e africana, e também no que tange à capacitação continuada dos atores envolvidos na rede de proteção aos direitos de crianças e adolescentes. Em outras situações, o plano ainda prevê em algumas diretrizes uma concepção de respeito às diversidades, incluindo a diversidade racial, mas esta ideia fica presa no discurso, sem maiores medidas específicas ou objetivos concretos que impliquem o investimento estatal em políticas de promoção da igualdade racial para a infância brasileira.

O Plano Decenal dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes foi planejado a partir da concepção de proteção universal dos direitos de crianças e adolescentes, tanto que a universalidade é um dos seus princípios basilares. No entanto, pensar na proteção integral para a infância sem o reconhecimento das diversidades, ou ainda apostando apenas nas políticas universalistas, não darão conta de sanar os problemas sociais decorrentes das desigualdades raciais, tampouco contribuirão para promover a discussão racial necessária na sociedade brasileira.

Nos outros dois planos específicos analisados, sobre trabalho infantil e sobre convivência familiar e comunitária, a transversalidade se manifesta de forma ilusória. Não há qualquer ação específica capaz de enfrentar realmente o debate sobre as desigualdades raciais. Considerando que os planos são nacionais, e considerando o princípio da descentralização político-administrativa, ainda que os estados e os municípios possam desenvolver seus programas e suas políticas específicas, muitas ações levam em consideração o que foi debatido no âmbito federal e por isso os planos nacionais de direitos assumem importante relevância política. Infelizmente, a discussão racial em todos os planos não passou de mera superficialidade.

A transversalidade de raça nas políticas públicas representa um imenso desafio e é preciso urgentemente enfrentar este tema no âmbito das políticas públicas, principalmente pelo fato de o Brasil e os demais Estados latino-americanos terem amparado suas políticas sob o manto da ideologia do branqueamento. Logo, as desigualdades raciais são também uma das dimensões que se busca superar com a introdução de políticas públicas transversais. “A multicultural e a etnia dos povos latino-americanos exigem que políticas sociais confrontem o preconceito e a discriminação.” (SPOSATI, 2011, p. 112) No mesmo sentido, “O ‘enfoque transformador’ sustenta que é necessário transversalizar as políticas públicas, em que a justiça distributiva, a equidade, a satisfação das necessidades de todos e de todas e o desenvolvimento das capacidades se convertam em fim último.” (PEREIRA *et al.*, 2010, p. 429).

De fato, o que se pode perceber é que a transversalidade¹⁴⁴ alcança terreno fértil para atuação na gestão das políticas públicas, pois se desenvolve como estratégia conceitual e operacional que incorpora visões multifacetadas de problemas complexos (SILVA, 2011).

Os três planos de direitos, ora descritos, foram construídos de forma conjunta, envolvendo o poder público e a mobilização da sociedade civil organizada e de diferentes atores de organismos internacionais. A construção de políticas públicas por meio desses planos tem a fundamental relevância de consolidar a Doutrina da Proteção Integral no Brasil e ajustar a *práxis* com todo o arcabouço teórico produzido até então em matéria de direitos para crianças e adolescentes.

¹⁴⁴ No governo federal, hoje, a expressão “transversalidade” pode ser encontrada formalmente nas Secretarias [da Igualdade Racial e das Mulheres, por exemplo] e, menos formalmente, na discussão sobre integração de políticas, coordenação intersetorial, atuação interdepartamental ou interministerial, entre outras (REINACH, 2013, p. 12).

Neste ponto, é preciso ressaltar ser ainda possível verificar as distâncias existentes entre aquilo que está previsto nos planos e a realidade concreta, pois nem sempre é fácil materializar todas as ações previstas, mas tal tarefa demandaria outro estudo, envolvendo técnicas de pesquisa diversas. Contudo, fica aqui registrado que os Planos de Direitos comprometem vários atores, na medida em que atribuem certas ações à responsabilidade de órgãos específicos. Sem dúvida, em razão disso, os Planos de Direitos se materializam também como instrumentos de controle social, ou controle de políticas públicas para crianças e adolescentes, pois é permitido monitorar e avaliar as suas metas e ações conforme os prazos neles estabelecidos.

Embora os Planos Nacionais tenham sido construídos sob a égide do princípio da universalidade, verificou-se ao longo de suas construções que o tema da diversidade, e neste caso específico, da diversidade étnico-racial, não ficou de fora. O que a análise descritiva destes planos demonstrou foi a incapacidade estratégica de eles oferecerem ações capazes de potencializar o alcance de equidade racial entre crianças e adolescentes por meio de políticas de garantia da igualdade racial.

Este capítulo teve como fundamento verificar se as políticas públicas de igualdade racial são pensadas ou planejadas levando em consideração as crianças e os adolescentes negros. A técnica de pesquisa empregada envolveu a análise de três importantes Planos de Direitos Decenais construídos na área da infância e adolescência. Como resultado da análise, ficou evidenciada a falta de debate ou diálogo dos movimentos sociais negros junto aos atores responsáveis por inserir a temática racial na agenda política, e mais, fazer com que as demandas do movimento negro de fato constituam-se em políticas públicas. A luta, cumpre frisar, não é para que seja elaborado um bom Plano de Direitos; a luta é para que as políticas de igualdade racial sejam alcançadas nas políticas públicas. Os planos, portanto, são instrumentos para que se planejem as políticas, e se os próprios planos, conforme demonstraram, já não enfrentam de forma séria a criação das estratégias para a garantia de igualdade racial, é preciso conferir maior participação social dos movimentos sociais negros, incluindo a participação de crianças e adolescentes nas etapas de decisão sobre as políticas. Devem as crianças e os adolescentes fazerem parte deste processo, afinal, as políticas públicas são planejadas para eles.

Logo, considerando todo o arcabouço teórico e jurídico que norteia a temática dos direitos humanos e fundamentais de âmbito geral e voltado à proteção de crianças e adolescentes, com viés na luta pelo direito de igualdade racial, e ainda, toda a análise sociológica realizada

acerca das relações raciais no Brasil, ficaram evidenciados os limites e os desafios que se impõem de forma urgente na construção das políticas públicas na sociedade brasileira. Conferir direitos humanos e fundamentais às crianças e aos adolescentes implica reconhecer nestes sujeitos o seu direito à diferença, implica reconhecer que infelizmente a transição paradigmática do menorismo à proteção integral não trouxe mudanças significativas nas suas vidas, pois permanecem vivendo em completa exclusão e à margem da sociedade. A análise dos planos mostrou apenas um reflexo de que a questão racial sequer é discutida. A luta antirracista deve passar pela luta contra a indiferença.

O próximo capítulo terá por objetivo verificar as fragilidades das políticas públicas promovidas na infância, os limites e os desafios impostos à garantia do direito de igualdade racial para crianças e adolescentes negros no País. Que possam todas as crianças e adolescentes, ao vivenciarem as suas diferenças, ter condição para exercer, ao mesmo tempo, os seus direitos fundamentais.

Capítulo 5

A GARANTIA DE IGUALDADE RACIAL À INFÂNCIA NO BRASIL: LIMITES E POSSIBILIDADES

Este capítulo final se propõe a analisar o que foi discutido no plano teórico acerca das relações raciais no Brasil, envolvendo como sujeitos pesquisados crianças e adolescentes negros, vilipendiados cotidianamente no exercício dos seus direitos fundamentais em razão do racismo, do preconceito e da discriminação racial.

O problema enfrentado ao longo da pesquisa esteve centrado em verificar se o paradigma da proteção integral alcançou plenamente a concretização dos direitos daqueles que um dia foram o principal objeto de intervenção do direito menorista, vigente no século passado pelos dois Códigos de Menores, o de 1927 e o de 1979. Ou se, ao contrário, a Doutrina da Proteção Integral de alguma forma ainda não conseguiu incluir, principalmente nas políticas públicas, a criança e o adolescente pertencentes aos grupos raciais negros.

Como alternativa para enfrentar tal debate, este capítulo está dividido em três seções. A primeira, tem a finalidade apontar os desafios da luta antirracista no século XXI; a segunda, aborda os limites para a consolidação de políticas públicas de igualdade racial para crianças e adolescentes negros e, por fim, a terceira seção enfrenta os desafios lançados na doutrina jurídica da proteção integral, em consonância com a teoria das relações raciais, para que seja viável pensar numa possível (re)construção dos direitos de crianças e adolescentes negros, desde uma perspectiva de igualdade até mesmo como forma de afirmação de sua identidade étnico-cultural.

5.1 A LUTA ANTIRRACISTA CONTINUA NO SÉCULO XXI: OS AVANÇOS E OS DESAFIOS À GARANTIA DA IGUALDADE RACIAL

A passagem do século XX para o século XXI representou, para a luta antirracista no Brasil, a esperança de que dias melhores virão. O final do século passado foi marcado por um período de transição para um novo modelo de Estado, um modelo de Estado Social e de Direito, e que, como tal, foi promovedor do investimento nos direitos sociais, apresentando resultados positivos para toda a sociedade brasileira. No

entanto, a força dos movimentos sociais não esmoreceu simplesmente porque foram conquistados alguns direitos à população negra na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, tais como, a promoção do bem de todos sem qualquer manifestação de discriminação, o reconhecimento do direito de igualdade, a criminalização de práticas preconceituosas e racistas contra os grupos negros, o reconhecimento da titularidade das terras às comunidades remanescentes de quilombo (art. 68 da ADCT – CF/88). (BRASIL, 1988) Ainda era preciso continuar na luta antirracista para que fosse possível o cumprimento das promessas jurídicas elencadas ao longo da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 e positivadas no sistema jurídico interno em seu aspecto amplo, incluindo os documentos internacionais em matéria de direitos humanos que o País é signatário.

Em razão disso, embora tenha havido melhoria da condição de vida da população negra nos últimos anos¹⁴⁵, ainda se percebe que os negros no Brasil estão em desvantagem econômica e social se comparados com os grupos raciais brancos. As políticas universalistas, portanto, como já afirmado, embora tenham sido satisfatórias na garantia de direitos sociais e acesso aos serviços públicos para a população de modo geral, não têm se mostrado como mecanismo suficiente para a garantia da igualdade racial, isso porque ainda não se enfrentou, por exemplo, o racismo institucional, que se manifesta de forma não declarada e atua de forma a impedir ou dificultar o acesso aos serviços e às políticas públicas para os grupos raciais negros no Brasil (SILVÉRIO, 2002). Este enfrentamento envolve repensar as políticas universalistas e inseri-las no contexto das desigualdades raciais, ou ainda, quando são criadas políticas específicas, como as de ações afirmativas para a redução das desigualdades raciais (IPEA; SEPPPIR, 2014, p. 30-31).

A articulação da sociedade civil no início do século XXI permanece forte, sendo a busca por igualdade e o enfrentamento da discriminação racial pauta de muitos movimentos e organizações, tais como a Coordenação de Entidades Negras (CONEN); o Movimento Negro Unificado (MNU) e a Coordenação Nacional de Remanescentes de Quilombos, movimentos negros com pautas ainda mais específicas, como juventude negra, religiões de matriz africana, mulheres negras, representa-

¹⁴⁵ Considerando que os dados oficiais sobre a condição de vida da população negra no Brasil ainda são escassos ou pouco divulgados, o IPEA e a SEPPPIR divulgaram uma publicação em conjunto que analisa indicadores, por estado ou região, no que se referem às características das famílias, escolaridade, trabalho e renda, e seguridade social (IPEA; SEPPPIR, 2014).

ção político-partidária, sindicatos, entre outros¹⁴⁶. Além disso, os movimentos e organizações estabelecem fóruns locais e regionais de debates e proposições em torno da temática racial, fortalecendo a luta antirracista junto aos órgãos governamentais (SEPPPIR, 2005, p. 13).

Fato marcante na transição do século XX para o século XXI foi a participação do Brasil, a partir do segundo semestre de 2000, nas pré-conferências preparatórias para a Conferência Mundial sobre o Racismo que aconteceria no ano seguinte. Foi criado um Comitê Nacional para a preparação da delegação brasileira em Durban, envolvendo membros da sociedade civil e representantes governamentais.

A preparação e a articulação política em torno da participação do País na Conferência de Durban, que contou com a colaboração da Fundação Cultural dos Palmares e da Secretaria Especial de Estado dos Direitos Humanos do Governo Federal, colocou a questão da discriminação racial na pauta de discussão do Estado, além de culminar na realização da I Conferência Nacional contra o Racismo e a Intolerância, entre os dias 6 e 8 de julho de 2001, na cidade do Rio de Janeiro (JACCOUD; BEGHIN, 2002, p. 21-22).

A III Conferência Mundial contra o Racismo, a Discriminação Racial, a Xenofobia e Intolerância Correlata ocorreu entre os dias 31 de agosto e 7 de setembro de 2001, em Durban, na África do Sul, e contou com a participação do Brasil. Os documentos extraídos da Conferência comprometem os Estados participantes a adotarem medidas de urgência no combate à discriminação racial e na promoção da equidade social por meio de políticas de ações afirmativas (MARQUES, 2007, p. 298).

A participação do Brasil na III Conferência Mundial em Durban obrigou o Estado brasileiro a (re)discutir e a (re)pensar as desigualdades sociais no País a partir de novos paradigmas e pesquisas científicas comprovadoras de que a pobreza no Brasil tem cor, e é negra, constituindo este momento num marco histórico importante para a consolidação da luta antirracista no País.

¹⁴⁶ Embora não seja enfoque desta tese, têm surgindo no âmbito nacional diversas organizações que visam fortalecer as ações do Estado no combate à discriminação racial, mas elas possuem também um recorte de gênero, pois visam o empoderamento da mulher negra, que acaba sendo vítima da discriminação múltipla, por ser negra e por ser mulher. Dá-se destaque ao portal Geledés: Instituto da Mulher Negra, responsável pelo ativismo nas demandas raciais e que também atua como canal de denúncias e enfrentamento da discriminação racial. Para mais informações, acessar: <<http://www.geledes.org.br/geledes/>>.

Outras ações foram realizadas pelo Brasil após a sua participação na Conferência de Durban, entre as quais destacam-se: a criação do Conselho Nacional de Combate à Discriminação Racial (CNCD), vinculado à Secretaria de Estado dos Direitos Humanos do Ministério da Justiça; a criação do II Plano Nacional de Direitos Humanos (II PNDH), que ampliou as metas estabelecidas no I Plano no que se refere à valorização da população negra e criação de medidas de promoção e equilíbrio social entre os diferentes grupos étnicos; a criação do Programa Nacional de Ações Afirmativas no ano de 2002, sob a coordenação da Secretaria de Estado dos Direitos Humanos do Ministério da Justiça, privilegiando, entre os outros grupos marginalizados socialmente, a população negra (JACCOUD; BEGHIN, 2002, p. 23-24).

A mudança mais significativa na luta antirracista no Brasil aconteceu em 2003, com a criação da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR), com *status* de ministério, vinculada à Presidência da República. A SEPPIR foi criada pela Medida Provisória 111, de 21 de março de 2003, e depois transformada na Lei Federal 10.678, em 23 de maio de 2003. Dentre as missões da SEPPIR está: “promover a igualdade e a proteção dos direitos de indivíduos e grupos raciais e étnicos afetados pela discriminação e demais formas de intolerância, com ênfase na população negra” (BORGES, 2005, p. 28).

A SEPPIR tem como principal atribuição assessorar direta e imediatamente o Presidente da República no que concerne à formulação, coordenação e articulação de políticas e diretrizes para a promoção da igualdade racial. Desenvolve também a função de articular, promover e acompanhar a execução de programas em cooperação com organismos nacionais e internacionais, públicos e privados, destinados a fomentar a igualdade racial. Deve também implementar, coordenar e acompanhar as políticas de igualdade racial desenvolvidas por outros ministérios, enquanto tema transversal, além de coordenar o Programa Nacional de Ações Afirmativas que visa à promoção da igualdade racial (BRASIL, 2003, art. 24-C).

A SEPPIR possui como estrutura básica o Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial – CNPIR, o Gabinete, a Secretaria-Executiva e até três secretarias. O Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial (CNPIR) foi criado pela Lei Federal 10.678, de 23 de maio de 2003, e regulamentado pelo Decreto 4.885, de 20 de novembro de 2003, sendo órgão colegiado e de composição mista com representantes do poder público, no total de 22 órgãos e 19 entidades da socie-

dade civil¹⁴⁷. Tem caráter consultivo e a finalidade de propor, em âmbito nacional, políticas de promoção da igualdade racial, além de ser um importante órgão no controle social das políticas públicas de promoção nessa matéria (SEPPPIR, 2005b, p. 10-11).

Vale destacar que a SEPPPIR está ancorada em três princípios norteadores de suas ações, quais sejam: a) a transversalidade; b) a descentralização; e c) a gestão democrática. A transversalidade assegura a incorporação dos valores da equidade étnico-racial às políticas públicas implementadas pelo governo em todas as áreas – seja em nível social, econômico e/ou político. Para Silva (2011, p. 4), o conceito de transversalidade se traduz como um “instrumento de intervenção social que visa incorporar à gestão aspectos selecionados da realidade que são determinantes para atendimento a um problema ou situação específica e que necessitam de abordagem multidimensional e integrada para enfrentamento eficaz” sendo necessário atravessar vários campos de análise e atuação, resignificando suas respectivas atividades. Bandeira (2005, p. 5) defende que a transversalidade envolve a elaboração de “uma matriz que permita orientar uma *nova visão* de competências (políticas, institucionais e administrativa)” no campo e na gestão das políticas públicas, envolvendo a responsabilização dos agentes públicos, em processo que favorece integração e consequentemente potencializa o aumento da eficácia das políticas. Reinach (2013) informa que a transversalidade passou a ser tema no âmbito federal a partir da criação, em 2003, de três secretarias nacionais com *status* de ministério; são elas: a Secretaria de Direitos Humanos (SDH); Secretaria de Políticas para Mulheres (SPM) e Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPPIR).

A descentralização permite que haja maior interação governamental nos três níveis – federal, estadual e municipal – no planejamento e execução de políticas públicas de garantia à igualdade racial. A descentralização está fundamentada no artigo 204, inciso I, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 e implica uma alternativa para buscar mais efetividade nas ações governamentais e não governamentais em termos de políticas públicas, já que divide a competência

¹⁴⁷ Entre os integrantes do Conselho representados pela sociedade civil, encontram-se membros das populações negras, indígena, cigana, judaica, árabe e palestina. “A partir do convívio entre os diferentes grupos discriminados formata-se uma nova concepção de política pública que incorpore a diversidade da população brasileira. Com isso, novas ações serão formuladas e executadas, voltando-se ao atendimento das necessidades históricas dos grupos mencionados.” (SEPPPIR, 2005a, p. 21)

entre os entes federados. É indispensável que se possa potencializar o exercício de direitos fundamentais em perspectiva local e democrática que vise à integração entre os membros da sociedade civil.

Somente em um ambiente democrático poderão ser exteriorizadas as vontades e os pensamentos de uma determinada comunidade. O diálogo somente pode prosperar em ambientes passíveis de concretização dos debates, respeitadas as peculiaridades e os pensamentos de todas as pessoas nele envolvidas. (HERMANY; COSTA, 2010, p. 42)

A descentralização possibilita a ampliação do poder local e aproxima as políticas públicas dos seus beneficiários, além de estimular “novas relações democráticas e participativas, muitas vezes consideradas como núcleo essencial do processo de construção de políticas públicas” (CUSTÓDIO, 2009, p. 37).

A gestão democrática estabelece uma ação conjunta entre governo e sociedade civil na formulação, execução e monitoramento das políticas públicas (SEPPPIR, 2007, p. 21-29). Prevê a atuação dos movimentos sociais e das organizações no sentido de reivindicar ou até mesmo acompanhar as políticas que estão sendo criadas ou executadas.

A administração pública com base na Gestão Democrática desenvolve-se por meio de formulação conjunta entre governo e sociedade civil, do monitoramento da execução e do controle social das políticas públicas. A democracia vivenciada como regime político pressupõe ampla participação da sociedade, considerando a organização autônoma a partir da qual a capacitação dos agentes sociais permite avaliação, proposição crítica e aferição do impacto das ações empreendidas pelo poder público. (SEPPPIR, 2007, p. 26)

O Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial (CNPPIR) tem papel relevante na gestão democrática, pois ainda que seja meramente consultivo, é órgão de apoio e articulador na tomada de decisões sobre as políticas públicas e programas desenvolvidos no âmbito da SEPPPIR ou de outros ministérios.

Seguindo a pauta de conquistas na luta antirracista, ainda no ano de 2003, em 20 de novembro, foi criada a Política Nacional de Promo-

ção da Igualdade Racial (PNPIR), por meio do Decreto 4.886, com a finalidade de propor ações e políticas para a promoção da igualdade racial em longo, médio e curto prazo. A coordenação e a execução da Política Nacional de Igualdade Racial (PNPIR) são de responsabilidade da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPPIR) (BRASIL, 2003).

De acordo com Bairros (2014, p. 9), a política de garantia da igualdade racial se sustenta a partir de três dimensões principais: a primeira, consubstancia-se na ampliação e investimento estatal das políticas socioeconômicas de caráter geral e universal, como os programas de redução da pobreza; a segunda prevê a incorporação da perspectiva racial em políticas setoriais voltadas para a população negra, como previsto nos atuais programas: Brasil Quilombola e no Plano Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais de Matriz Africana; e por último, a terceira dimensão contempla as políticas de ação afirmativa para a garantia da igualdade substantiva, a exemplo do Programa Universidade Para Todos (PROUNI).

No mesmo ano de criação da SEPPPIR, foi aprovada a Lei nº10.639, de 9 de janeiro de 2003, que estabeleceu a obrigatoriedade do ensino de história e cultura afro-brasileiras e africanas em todos os estabelecimentos educacionais, e por isso fez alterações na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN), inserindo a redação do artigo 26-A. Em 2008 entrou em vigor a Lei 11.645, de 10 de março, que fez novas modificações no artigo 26-A da LDBEN para incluir também, além dos estudos sobre os negros, o estudo sobre povos indígenas (BRASIL, 2008). O artigo 26-A da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional tem agora a seguinte redação:

Art. 26-A. Nos estabelecimentos de ensino fundamental e de ensino médio, públicos e privados, torna-se obrigatório o estudo da história e cultura afro-brasileira e indígena.

§ 1º O conteúdo programático a que se refere este artigo incluirá diversos aspectos da história e da cultura que caracterizam a formação da população brasileira, a partir desses dois grupos étnicos, tais como o estudo da história da África e dos africanos, a luta dos negros e dos povos indígenas no Brasil, a cultura negra e indígena brasileira e o negro e o índio na formação da sociedade nacional, resgatando as suas contribuições nas áreas so-

cial, econômica e política, pertinentes à história do Brasil.

§ 2º Os conteúdos referentes à história e cultura afro-brasileira e dos povos indígenas brasileiros serão ministrados no âmbito de todo o currículo escolar, em especial nas áreas de educação artística e de literatura e história brasileiras. (BRASIL, 2008)

A reforma no artigo 26-A da LDBEN tem como objetivo reformular os currículos escolares, proporcionar o conhecimento sobre a diversidade cultural e étnico-racial, e minimizar, por assim dizer, o impacto que a cultura eurocêntrica impõe nas salas de aulas de todo o País.

A inclusão da história da cultura afro-brasileira e africanas na matriz regular de ensino foi uma conquista importante, pois permitiu a descontinuidade das formas deturpadas como os negros são representados na historiografia brasileira e contribuiu, sobremaneira, para estudar de fato a complexidade que é a cultura negra, sobre a qual sempre pesou a invisibilidade social. Obviamente, a simples criação normativa de algo tão positivo como foi a alteração na LDBEN e a inclusão do artigo 26-A, por si só, não indicam necessariamente mudanças significativas nas estruturas escolares de todo o País. Por esse motivo, Santos S. (2005, p. 33) já fazia críticas à Lei 10.639/03, pois ela deixou de estabelecer metas para sua eficaz implementação no País. Faltou normatizar e estabelecer procedimentos acerca da qualificação dos professores para ministrarem as novas disciplinas, e, da mesma forma, a lei não impôs medidas para que as universidades nos seus cursos de graduação, sobretudo os de licenciatura, formassem professores aptos para ministrarem o conteúdo programático.

Em recente pesquisa, Jesus e Gomes (2013, p. 82) informaram que ainda existem muitas barreiras à efetivação da Lei 10.639/03, pois investigações realizadas no interior das escolas públicas brasileiras constataram que “as atividades pedagógicas, para a instituição desta lei têm sido desenvolvidas em meio a inúmeras contradições, tanto de ordem administrativo-burocrática quanto de ordem étnico-teórico-metodológica”. De acordo com os autores, a falta de qualificação dos professores para ministrarem o conteúdo com abordagem étnico-racial ainda representa um grande obstáculo e põe em xeque a efetividade da Lei, que já está em vigência há mais de doze anos. Os professores encontram dificuldades em compreender a complexidade das relações raciais no País, e isto se deve, principalmente, à dificuldade de contrapor

o padrão racial dominante ou desconstruir a ideia de democracia racial tão bem desenvolvida ao longo do século passado.

Em pesquisa empírica semelhante, Garcia-Felice (2013, p. 114) chegou à conclusão semelhante.

Os cursos de formação sobre a temática racial, numa sociedade educada para viver uma falsa igualdade, causa impactos desconfortáveis e podem revelar lados eclipsados do racismo cotidiano, individual, institucional e coletivo. Tem-se que enfrentar os diversos traços de inadequação direcionados à população negra, e que efetivamente nunca foram escancarados. Nesse movimento, as atividades desembocam no medo, no receio; nesse sentido, compreende-se melhor a negação à inserção da temática racial nos sistemas escolares, e temos tantos casos de *gestores ausentes/alheios*. Trata-se do reflexo de uma educação deturpada, eurocêntrica, carcomida pela negação da humanidade do outro – negro(a), homossexual, mulher, idoso, o que se apresenta como diferente daquilo que se estabelece como padrão de civilidade e humanidade.

Logo, as dificuldades em colocar em prática as diretrizes para o ensino da história e cultura africana e afro-brasileiras nas escolas públicas e privadas de todo o País representam uma estagnação na luta antirracista, uma vez que, conforme constatado por Jesus e Gomes (2013), a ausência de capacitação/instrução dos professores para abordagem da matéria acerca da diversidade étnico-racial tem contribuído para reproduzir os estereótipos dos grupos sociais e negros, ressaltando a sua condição enquanto grupo social marginal e excluído.

Ainda que existam programas no âmbito governamental que visem proporcionar ações para o desenvolvimento inclusivo dos sistemas de ensino, voltados à valorização das diferenças e da diversidade e potencializando investimentos em políticas públicas transversais e interseccionais, a exemplo da Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão (SECADI), a efetivação do artigo 26-A da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional caminha a passos lentos¹⁴⁸.

¹⁴⁸ A Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão (SECADI) em articulação com os sistemas de ensino implementa políticas edu-

Outro programa do governo no campo educacional foi lançado no ensino superior a partir do aumento da participação de estudantes negros nas universidades públicas por meio das políticas públicas de ação afirmativa, baseadas no sistema de cotas¹⁴⁹. Da mesma forma, também têm aumentado o ingresso de estudantes negros em universidades e faculdades privadas, por meio de outros programas governamentais que subsidiavam os valores das mensalidades, seja mediante bolsas de estudo, a exemplo do Prouni (Programa Universidade Para Todos), seja pela concessão de crédito educativo, como o FIES (Financiamento ao Estudante de Ensino Superior), além de outros¹⁵⁰.

Sem dúvida, a grande conquista na luta antirracista no Brasil no início deste século foi a aprovação da Lei 12.288, de 20 de julho de 2010, que instituiu o Estatuto da Igualdade Racial, cujo projeto já vinha sendo discutido no âmbito do Congresso Nacional desde o ano de 2003. O Estatuto da Igualdade Racial tem como proposta viabilizar a melhoria da qualidade de vida dos grupos raciais negros e demais minorias étnicas, além de combater a discriminação racial e as desigualdades raciais no País, prevendo inclusive o investimento estatal em políticas públicas de ação afirmativa, conforme vem previsto já nos artigos iniciais.

O Estatuto da Igualdade Racial se consubstancia numa ferramenta importante na luta antirracista no Brasil não apenas porque define direitos fundamentais aos grupos sociais negros, e visa promover a igualdade de oportunidades e combater a discriminação racial, mas porque faz isso de forma planejada mediante a implantação de um Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial (SINAPIR), voltado à implementação de

cacionais nas áreas de alfabetização e educação de jovens e adultos, educação ambiental, educação em direitos humanos, educação especial, do campo, escolar indígena, quilombola e educação para as relações étnico-raciais. Para mais informações, acessar: <<http://portal.mec.gov.br/>>.

¹⁴⁹ Embora a Lei 12.711, que implementa o sistema de cotas nas universidades, tenha sido instituída apenas no ano de 2012, algumas universidades brasileiras como a UnB, a UERJ, a UFSC e outras criaram o programa muito antes, considerando o princípio da autonomia universitária. Na UFSC, o sistema foi estabelecido no vestibular do ano de 2007 (BRASIL, 2012).

¹⁵⁰ O Programa Universidade para todos, somado ao FIES, ao Sistema de Seleção Unificada (SISU), ao Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI), a Universidade Aberta do Brasil (UAB) e à expansão da rede federal de educação profissional e tecnológica ampliam significativamente o número de vagas na educação superior, contribuindo para aumentar o acesso dos jovens à educação superior, incluindo os jovens negros. Mais informações, acessar: <<http://portal.mec.gov.br/>>.

um conjunto de políticas e serviços destinados à superação das desigualdades étnico-raciais, contando inclusive com a participação da iniciativa privada, nos três entes federados, conforme dispõe o artigo 47 (BRASIL, 2010).

O Sinapir está regulamentado pelo Decreto 8.136, de 05 de novembro de 2013, e nele constam princípios, objetivos, instrumentos gerenciais, estrutura, forma de participação, competências, responsabilidades e mecanismos de financiamento (SEPPIR, 2015, p. 13). Ainda como forma de instrumentalizar o Sinapir nos estados e nos municípios, a SEPPIR publicou a Portaria 8, de 11 de fevereiro de 2014, informando os procedimentos que os estados e os municípios devem adotar para fazerem parte do Sinapir.

Compõem a estrutura do Sinapir: a) as conferências de promoção da igualdade racial – nos âmbitos federal, estadual e municipal; o Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial (CNPiR); c) a Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial da Presidência da República (SEPPiR); d) Fórum Intergovernamental de Promoção da Igualdade Racial (FIPIR); e) Ouvidoria Permanente em Defesa da Igualdade Racial do Poder Executivo. Ressalta-se que a implantação do sistema em âmbito federal foi realizada pela SEPPiR em conjunto com os Ministérios responsáveis por implementar e executar políticas setoriais de promoção da igualdade racial (BRASIL, 2013, art. 8º).

Logo, o Sinapir é um instrumento fundamental e que faltava para de fato realizar, no âmbito dos três níveis de governo, em atuação conjunta, a formulação das políticas públicas necessárias à efetivação e à promoção da igualdade étnico-racial no Brasil. Os objetivos do Sinapir estão previstos no artigo 48 do Estatuto da Igualdade Racial:

Art. 48. São objetivos do Sinapir:

I - promover a igualdade étnica e o combate às desigualdades sociais resultantes do racismo, inclusive mediante adoção de ações afirmativas;

II - formular políticas destinadas a combater os fatores de marginalização e a promover a integração social da população negra;

III - descentralizar a implementação de ações afirmativas pelos governos estaduais, distrital e municipais;

IV - articular planos, ações e mecanismos voltados à promoção da igualdade étnica;

V - garantir a eficácia dos meios e dos instrumentos criados para a implementação das ações afirmativas e o cumprimento das metas a serem estabelecidas. (BRASIL, 2010)

O Poder Executivo Federal, por meio da SEPPIR, é responsável pela elaboração do Plano Nacional de Promoção da Igualdade Racial, sendo que o primeiro plano foi elaborado no ano de 2009, pelo Decreto 6.872, de 4 de julho de 2009. O Plano Nacional de Promoção da Igualdade Racial foi elaborado pela Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, tendo como base as proposições da I Conferência Nacional de Promoção da Igualdade Racial. O plano nacional, portanto, indica ao Estado as metas que devem ser cumpridas para a superação das desigualdades raciais existentes no País, cuja forma de combate se dá mediante o investimento em políticas de ações afirmativas em conjunto com as políticas universais. Conforme disposto no artigo 49 do Estatuto da Igualdade Racial o Plano Nacional de Promoção da Igualdade Racial, o Plano deve conter as metas, os princípios e as diretrizes para, em consonância com o SINAPIR, instituir políticas de/para a garantia de igualdade racial nos estados e municípios.

A adesão dos demais entes federados (estados, municípios e Distrito Federal) ao Sinapir ocorre de forma voluntária e não obrigatória, devendo estes cumprir como requisitos: a) criar Conselhos de Direitos voltados à promoção da igualdade racial e; b) criar órgão gestor local de Promoção da Igualdade Racial. A partir da criação dos Conselhos e do órgão gestor, é necessário ainda que seja criado o Plano Estadual ou Municipal de promoção da igualdade racial e ações ou projetos para a promoção da igualdade racial e enfrentamento do racismo e da discriminação racial em andamento.

Embora o Sinapir constitua-se num importante instrumento para a luta antirracista no País, dada a sua sistematicidade e descentralização, talvez o grande prejuízo tenha sido não impor a obrigatoriedade de assumir esta luta aos demais entes federados. Considerando toda a trajetória histórica, jurídica e social das relações raciais no Brasil, e considerando ainda a racionalidade social que ainda não se desvencilhou dos velhos preconceitos atrelados à ideologia da mestiçagem e do ‘mito da democracia racial’, permitir aos entes que ‘escolham ou não’ participar desta luta pode implicar a não adesão a esta militância em vários lugares do País.

Esta análise se confirma, quando se percebe que, passados cinco anos da implantação do Sinapir no País, ainda que haja a presença de

órgãos e conselhos em prol da igualdade racial em todas as regiões brasileiras, a adesão dos municípios é extremamente baixa, pois os órgãos executivos foram criados em apenas 169 municípios e os conselhos em apenas 86 deles¹⁵¹.

No estado de Santa Catarina existe um órgão gestor estadual e um Conselho Estadual das Populações Afrodescendentes. No entanto, é baixíssimo o número de órgãos e conselhos nos municípios catarinenses. Apenas seis municípios possuem órgãos gestores para a garantia de igualdade racial; são eles: Criciúma, Florianópolis, Itajaí, Joinville, Tubarão e São João Batista. E no que se refere aos Conselhos, este número é o mesmo, mas em municípios diferentes: Araquari, Florianópolis, Itajaí, Jaraguá do Sul, Joinville e Tijucas. Apenas os municípios de Florianópolis, Itajaí e Joinville possuem os órgãos executivos e os conselhos.

Logo, ainda que tenha havido a ampliação dos compromissos do Governo Federal, conforme detectado no Plano Plurianual 2012-2015, que reafirmam o compromisso do País com a garantia da igualdade racial, as ações executadas no Plano não ficaram sob a responsabilidade exclusiva da SEPPPIR, pois envolveram ações realizadas em conjunto e articuladas com outros ministérios e órgãos federais. A falta de aderência dos demais entes federados com os compromissos da Sinapir inviabilizam a luta antirracista, principalmente no que se refere às políticas públicas de ações afirmativas e as possibilidade de provimento de educação em direitos humanos e relações raciais.

Mesmo assim, foram instituídas no Brasil duas importantes legislações disciplinando sobre ações afirmativas para os grupos raciais negros. A primeira foi a Lei Federal 12.711, de 29 de agosto de 2012, que dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio, prescrevendo reserva de vagas, na modalidade de cotas, no exame vestibular para ingresso nessas instituições por critérios socioeconômicos e por questões étnico-raciais (BRASIL, 2012). A outra é a Lei Federal 12.990, de 9 de julho de 2014, que reserva aos negros 20% (vinte por cento) das vagas oferecidas nos concursos públicos para provimento de cargos efetivos e empregos públicos no âmbito da administração pública federal, das autarquias, das fundações públicas, das empresas públicas e das sociedades de economia mista controladas pela União. Esta última, em relação à primeira,

¹⁵¹ Os dados estão disponíveis no site da SEPPPIR e este levantamento foi realizado no mês de maio de 2015.

gera ainda mais polêmica quanto às questões do mérito individual, mas, sem dúvida, o propósito de ambas é alcançar o equilíbrio racial e resolver os problemas de distorções e exclusões que sempre colocaram os grupos raciais negros à margem da sociedade (BRASIL, 2014).

Ainda que as ações afirmativas baseadas em sistemas numéricos como as modalidades de cotas sejam interessantes como mecanismo de justiça distributiva, elas não são suficientes, pois, como se viu no decorrer desta tese, a pauta de luta deve valer-se das políticas que implicam o reconhecimento das identidades e a valorização das diferenças. Por isso, a implantação e a operatividade do Sinapir em todos os municípios é medida urgente.

Realizada esta análise da trajetória e/ou construção de uma agenda política e normativa voltada para a garantia da igualdade racial no Brasil, iniciada no início deste século, é perceptível que o avanço nas duas últimas décadas representou o que não se discutiu em quase cem anos do momento posterior à revogação da escravidão enquanto modelo político, econômico e social.

No entanto, por mais que exista um sistema normativo compatível com a luta antirracista, seja no plano nacional, seja no âmbito internacional, as fissuras e as distâncias entre a teoria e *práxis* ainda são imensas. E a construção da história, por não ser linear, vai demonstrando que se vivem, de tempos em tempos, momentos de progresso quanto à causa das minorias, incluindo neste caso as minorias raciais, e momentos de retrocesso.

Atualmente, no cenário político brasileiro, vivencia-se o retrocesso, marcado pelo processo político-eleitoreiro realizado nas três esferas do governo, com contornos mais dramáticos no âmbito federal, palco do anacronismo praticado no Congresso Nacional que está indo na contramão da história, apresentando projetos de leis que vão contra a luta histórica pela garantia de direitos humanos e fundamentais, a exemplo do 'Estatuto da Família' (PL 6.583/13), que está em vias de tramitação, já aprovado no âmbito da Câmara dos Deputados em setembro deste ano¹⁵². No âmbito do Poder Executivo, o anacronismo se faz latente com a tentativa de desmonte das três principais secretarias em matéria de direitos humanos; são elas, a Secretaria de Políticas Públicas de Igualdade Racial (SEPPIR), Secretaria Especial de Direitos Humanos (SEDH) e a Secretaria de Políticas para Mulheres (SPM). As três secre-

¹⁵² Para acompanhar a tramitação do PL 6.583/2013 acesse: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=597005>>.

tarias irão compor, junto com outros ministérios desfeitos, o provável Ministério da Cidadania, que ficará responsável pelos assuntos relacionados com os direitos humanos num contexto amplo (DILMA REÚNE..., 2015).

Conforme destaca Inojosa (2001, p. 36), nos últimos anos, os governos federais, estaduais e municipais estiveram empenhados em promover uma reforma ou, o que a autora chama de ‘reinvenção’ administrativa do aparato estatal, esforçando-se por atender, de um lado, a sociedade que busca por uma resposta mais efetiva do governo em relação à sua condição de vida, e, de outro, as dificuldades de se repensar uma nova concepção de Estado, distante da lógica de que os governos estão instados a atender os grupos e classes dominantes, através da distribuição do poder (político).

Este é o quadro do Brasil enquanto país latino-americano, cuja democracia é recente, pois a sua moldura reveste-se, por exemplo, de uma democracia de base participativa, que poderia ser chamada de participação. Ainda que o Estado e todo seu aparato busquem por novos formatos e ampliem democraticamente o acesso da população para fins de exercerem o controle social, estas transformações ainda são muito incipientes. “Os interesses privados que perpassam as estruturas organizacionais são difíceis de serem desalojados para darem lugar aos interesses coletivos.” (JUNQUEIRA, 2004, p. 26) No mesmo sentido, Jacobi (2002, p. 143) entende que:

A construção da cidadania no Brasil, num contexto de crescentes desigualdades, implica necessariamente a superação das formas de dominação de uma cultura política baseada na tutela, no clientelismo e no patrimonialismo político. Cumpre substituir as práticas sociais existentes por novas formas de relação que tenham na participação um componente essencial. A erradicação do patrimonialismo político é tarefa complexa e demorada em virtude do enraizamento das práticas de instrumentalização. O desafio que se impõe é construir novos hábitos, neutralizar o clientelismo e aproximar o cidadão do processo decisório. (JACOBI, 2002, p. 143)

A contradição existe em tentar, no campo da política, conciliar a participação democrática com as relações de poder; exemplo disso é a

baixa difusão na luta antirracista, dos movimentos sociais negros no Brasil. Irremediavelmente, é necessário fortalecer os movimentos sociais negros para que eles possam ter uma atuação mais presente no exercício do controle social, principalmente no campo das políticas públicas. Neste sentido, a SEPPIR, desde a sua criação em 2003, primou pelo fortalecimento das relações entre sociedade civil e governo, e isto ficou evidenciado já nos seus primeiros anos de funcionamento, cumprindo com um de seus princípios norteadores, que é a gestão democrática.

No entanto, os dois outros princípios norteadores, a transversalidade e a descentralização político-administrativa não tiveram tanto êxito, pois a SEPPIR, em mais de uma década de existência, não conseguiu dialogar seriamente com outros ministérios para a inserção da temática racial no campo das políticas públicas pelo viés transdisciplinar. Ao mesmo tempo, tornou-se uma secretaria centralizadora das ações na área da igualdade racial, deixando de estender a sua atuação para âmbito local, dos estados e municípios, onde as políticas públicas são executadas de fato. Existe exceção à descentralização no que se refere às políticas de ação afirmativa no campo do ensino superior, estas foram realizadas por força da SEPPIR, dos movimentos sociais, da criação de leis federais sobre o assunto e das várias universidades que já implementavam o sistema de ações afirmativas na modalidade de cotas.

Ainda no que se refere à transdisciplinaridade das políticas raciais, não se vislumbrou na prática um diálogo da Secretaria (SEPPIR) e do Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial (CNPPIR) com o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA) para pensarem estratégias e ações conjuntas que viessem a fortalecer a luta antirracista e promover a igualdade racial desde a infância.

Infelizmente, no que se refere à luta antirracista e aos caminhos para a garantia de uma igualdade racial, ainda que tenha havido avanços, não aconteceram mudanças significativas na condição de vida da população negra, incluindo as crianças e os adolescentes, mantendo os grupos raciais negros ainda segregados e excluídos social e economicamente. Tampouco é perceptível a interseccionalidade da luta racial voltadas para outros grupos vulneráveis, como as crianças e os adolescentes. Em linhas gerais, as pesquisas realizadas no País¹⁵³, quando envolvem ‘rela-

¹⁵³ Conforme pesquisa por assunto no banco de dados de teses e dissertações da Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD), disponível em: <<http://bdt.d.ibict.br/vufind/>> e na base de dados do Scielo, disponível em: <<http://www.scielo.org/php/index.php>>.

ções raciais’ e ‘crianças e adolescentes’, possuem como abordagem central o sistema de escolarização e a reprodução do preconceito, do racismo e da discriminação racial no ambiente escolar, sendo o volume destas pesquisas nessa área importantes, mas insuficientes para apontar soluções na área da infância.

5.2 OS LIMITES PARA A CONSOLIDAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE IGUALDADE RACIAL PARA A GARANTIA DE DIREITOS DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES NEGROS

A incidência dos fenômenos do racismo, do preconceito e da discriminação racial na infância pode trazer consequências para o seu pleno desenvolvimento, principalmente no que se refere à autoestima da criança e do adolescente, que frequentemente relaciona a sua identidade negra como algo ruim, feio e não admirável. Embora as consequências do racismo na infância não sejam objeto específico desta tese, pois se trata da psicologia do desenvolvimento, é importante compreender que ele atua de duas formas diferentes. Primeiramente, é verificável na sua dimensão objetiva, deflagrando a grande disparidade racial entre crianças, adolescentes e suas famílias no acesso às políticas públicas em razão de seu pertencimento racial. Já a segunda dimensão é subjetiva e apresenta-se no cotidiano das crianças e dos adolescentes por meio daquilo que é veiculado no rádio, na TV, na publicidade e nas histórias infantis, que muitas vezes deixam de representar de forma positiva a criança negra. Com isso, “crianças de todas as cores vão se desenvolvendo com imagens retorcidas de papéis e lugares segundo cor de pele; aprendem a discriminar e em outros casos são vítimas de discriminação” (UNICEF, [201-], p. 17).

As discriminações raciais sofridas por crianças e adolescentes negros geralmente ocorrem no ambiente escolar, constituindo-se este local como a primeira barreira que a cor impõe à infância de modo geral, pois esses alunos, não raras vezes, encontram dificuldades para continuar estudando. E esse processo pode gerar uma série de consequências aos estudantes negros, entre as quais estão: a) evasão escolar; b) baixo rendimento escolar; c) baixa autoestima; d) dificuldade no aprendizado; e) grandes chances de repetir o ano letivo; f) dificuldade de relacionar-se com as pessoas, etc. (LIMA; MATTEI, 2015, p. 326). Por isso, é preciso enfatizar que “as crianças negras em seu processo de desenvolvimento têm diversas possibilidades para internalizar uma concepção negativa de seu pertencimento racial, favorecendo a constituição de uma auto-imagem depreciativa” (OLIVEIRA, 2005, p. 30).

Fazzi (2006) realizou uma pesquisa sobre o preconceito racial na infância, e devido ter verificado a escassez de estudos sobre as relações raciais entre crianças, se propôs a desenvolver um estudo a partir da socialização racial, com ênfase na socialização entre pares mediante as técnicas de pesquisa da observação e da entrevista de várias crianças em duas escolas, uma pública e outra privada, ambas localizadas no município de Belo Horizonte, no estado de Minas Gerais. Em uma das passagens da pesquisa acerca da ideia de que ‘preto é feio’, a autora comenta:

Uma menina de 8 anos, depois de admitir, durante uma conversa no recreio, que não gostaria de ter uma boneca *preta* porque achava feio, lembrou um episódio que acontecera no seio de suas relações familiares da seguinte forma: ‘*Minha irmã tirou uma foto com uma boneca preta. Mas, só que não era nossa. Essa boneca preta, todo mundo achou horrível essa boneca preta lá com ela... Minha mãe, minha irmã e meu irmão.*’ Assim, através de um comentário familiar aparentemente inofensivo sobre uma fotografia, uma avaliação negativa a respeito de uma característica exterior (cor da pele) pode ter sido transmitida à criança, que, quando perguntada sobre o motivo de todos terem achado horrível a fotografia da irmã com uma boneca *preta*, respondeu: ‘*ah!, sei lá, aquela boneca lá, sei lá*’, não conseguindo explicar racionalmente o motivo. (FAZZI, 2006, p. 120)

Atualmente, o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) é promotor da campanha “Por uma infância sem racismo”, com o intuito de fazer um alerta na sociedade sobre os impactos do racismo na infância e a necessidade de uma mobilização social que assegure o respeito pelas diferenças e pela igualdade étnico-racial. No Brasil, a campanha aborda pelo menos três princípios básicos: o primeiro reconhece a existência do racismo no País; o segundo informa que o racismo impacta a vida de crianças e adolescentes; e o terceiro versa sobre a necessidade de reduzir as disparidades raciais na infância e fortalecer o princípio da não discriminação.

No plano jurídico-político interno, percebe-se, além da campanha do UNICEF acima referida, que a proposta de consolidação dos direitos de crianças e adolescentes dentro do paradigma da proteção integral envolve, entre outros fatores, o investimento em políticas públicas. A

construção destas políticas voltadas para crianças e adolescentes se materializa, como visto, com a participação social para o desenvolvimento de estratégias que vão desde a presença nas Conferências de Direitos da Criança e do Adolescente realizadas a cada dois anos, até na contribuição efetiva para a elaboração dos Planos de Direitos. Nesta tese, foram analisados três planos de direitos: o Plano Decenal dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes, o Plano Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil e Proteção ao Adolescente Trabalhador e o Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária.

A análise dos planos teve como objetivo primordial investigar se a concepção de igualdade racial, não discriminação e valorização das diferenças estavam inseridas nas políticas públicas que se pretende construir nesses instrumentos. Considerando as quatro categorias de análise – a correspondência, a fragmentação, a intersetorialidade e a transversalidade – verificou-se que, embora seja perceptível, em todos os planos, o discurso para a superação das desigualdades, no Brasil persiste a disparidade racial entre crianças brancas e negras, sendo estas marginalizadas e excluídas em razão da sua cor, bem como que não houve o enfrentamento sério que envolvesse a criação de políticas específicas garantidoras da igualdade racial. Tal fato pode estar relacionado a pelo menos cinco situações importantes, as quais serão abordadas adiante, em seções próprias; são elas:

- 1) o descompasso entre aquilo que está normatizado no âmbito internacional e nacional sobre a proteção aos direitos humanos de crianças e adolescentes em consonância com a Doutrina da Proteção Integral;
- 2) a necessidade de aprimorar a participação dos representantes dos movimentos sociais negros na construção das políticas públicas direcionadas para a infância e adolescência, incluindo a participação de crianças e adolescentes negros;
- 3) o descompromisso ou indiferença com o tema das relações raciais e com a garantia do princípio da igualdade, incluindo a criação ou ampliação de políticas públicas de ação afirmativa;
- 4) a necessidade de que os Conselhos de Direitos em prol da igualdade racial sejam deliberativos e não meramente consultivos; e,
- 5) a ausência de diálogo entre os próprios atores e órgãos de governo, especialmente entre o Conselho Nacional dos Direitos

da Criança e do Adolescente (CONANDA) e o Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial (CNPiR).

Da análise dos planos, percebeu-se que nem mesmo a possibilidade de participação social, propiciada pela luta social, pelo controle social e pela democratização das decisões, com a consequente desoneração do Estado, como único agente formulador de políticas públicas, foi capaz de apresentar resultados satisfatórios no âmbito das relações raciais e na luta por igualdade na infância.

5.2.1 Os limites normativos e a Doutrina da Proteção Integral

O estudo da teoria dos direitos humanos e fundamentais, bem como os pressupostos teóricos que dão sustentação jurídica a esta pesquisa, demonstraram um descompasso entre o que está normatizado no âmbito internacional e nacional – sobre a proteção aos direitos humanos e fundamentais de crianças e adolescentes, sob a perspectiva da proteção integral – e a realidade social da infância, sobretudo daquelas pertencentes aos grupos raciais negros no Brasil. Ao que parece, a proposta de proteção integral ainda não foi capaz de contemplar a criança e o adolescente negro, constituindo-se neste caso, que o princípio da universalidade não alcança ou não é plenamente realizável para a infância negra, considerando as disparidades nos indicadores sociais que colocam os negros sempre em posição de desvantagem em relação aos grupos raciais brancos. Esta invisibilidade no âmbito dos serviços e das políticas públicas é perceptível desde a infância, num processo de exclusão e marginalização que vai se desenvolvendo no decorrer da vida, chegando à fase adulta.

Por isso, Piovesan (2000) faz o alerta de que “a noção universal de direitos humanos é identificada como uma noção construída pelo modelo ocidental. O universalismo induz, nessa visão, à destruição da diversidade cultural”. É necessário que haja uma visão complexa de direitos humanos baseada, segundo Flores (2002, p. 21), numa racionalidade de resistência.

Uma racionalidade que não nega que é possível chegar a uma síntese universal das diferentes opções relativas aos direitos. E tampouco descarta a virtualidade das lutas pelo reconhecimento das diferenças étnicas ou de gênero. O que negamos é considerar o universal como um ponto de partida

ou um campo de desencontros. Ao universal há de se chegar – *universalismo de chegada ou de confluência* – depois (não antes) de um processo conflitivo, discursivo de diálogo ou de confrontação na qual cheguem a romper-se os prejuízos e as linhas paralelas. Falamos do entrecruzamento, e não de uma mera superposição de propostas. (FLORES, 2002, p. 21)

Flores (2002, p. 21) também afirma que “o universalismo abstrato mantém uma concepção unívoca da história que se apresenta como padrão ouro do ético e do político”. Santos (2003b) defende a concepção multicultural dos direitos humanos, inspirada no diálogo entre as culturas, capaz de proporcionar um multiculturalismo emancipatório. Logo, é preciso compreender a universalidade na diferença e proteger a diferença na universalidade.

Considerando a universalidade no sistema jurídico interno como um dos princípios basilares e de estruturação da Doutrina da Proteção Integral, conclui-se que a universalidade é um dos elementos asseguradores dos direitos fundamentais de qualquer pessoa abaixo dos dezoito anos de idade, a quem a legislação estatutária confere o *status* de crianças e adolescentes. O princípio da universalidade protege a todas as crianças e adolescentes sem promover qualquer tipo de distinção, seja de ordem social, econômica, de gênero, de religião, de pertencimento e/ou por identidade étnico-racial, entre outras diferenças.

É importante aclarar que o princípio da universalidade também representa o rompimento total com a doutrina minorista e a doutrina da situação irregular, ambas vigentes ao longo do século passado, quando vigiam o Código de Menores de 1927 e o Código de Menores de 1979, respectivamente. A legislação minorista se ocupava em ‘proteger’ aqueles considerados em situação de abandono ou delinquentes, e ainda aqueles que se encaixavam numa ‘situação irregular’. Já a Doutrina da Proteção Integral foi construída com a finalidade de proteger todas as crianças e adolescentes, indistintamente, universalmente, portanto.

Apesar da maturidade epistemológica da Doutrina da Proteção Integral no Brasil, que vai desde o reconhecimento da criança e do adolescente enquanto sujeitos de direitos até o entendimento de que gozam de prioridade absoluta na garantia e efetivação dos seus direitos fundamentais, é notório que algumas questões ficaram de fora, o que inviabiliza o “pleno exercício da cidadania infantoadolescente pelos segmentos sociais distintos daqueles hegemônicos político-economicamente” (RAMIDOFF,

2015, p. 468). Ramidoff, neste caso, se refere às diferenças socioculturais existentes entre os diversos grupos sociais e raciais que compõem a sociedade brasileira. A Doutrina da Proteção Integral, ao que parece, ainda não está plenamente completa, uma vez que, sob o discurso da universalidade, sem o reconhecimento da diferença, é incapaz de proporcionar o atendimento adequado aos direitos de crianças e adolescentes negros, indígenas, quilombolas, deficientes, entre outras situações.

Basta perceber aquilo que ficou demonstrado na análise dos três planos de direitos escolhidos como objeto de estudo nesta tese. Todos os planos demonstraram que há uma disparidade e uma desigualdade no alcance dos serviços e políticas públicas, estando as crianças e adolescentes negros em desvantagem se comparadas com as crianças pertencentes aos grupos raciais brancos. Logo, demonstrou-se que, mesmo as crianças e adolescentes sendo reconhecidos como sujeitos de direitos, muitas delas, “cujos direitos são violados, pertencem ao segmento negro da população. E que muitas delas sofrem como os adultos dos mesmos fenômenos que acabam por excluí-las e desprovê-las dos seus direitos fundamentais” (LIMA; VERONESE, 2012, p. 65).

Ramidoff (2015, p. 468) ainda pontua:

Exemplo disso é a pouca preocupação das instituições democráticas com as crianças e adolescentes que vivem nas comunidades de cultura negra que indissociavelmente devem continuar sendo reconhecidas, e, assim, integralmente, protegidas, com absoluta prioridade, através de políticas sociais públicas específicas, senão, por ações governamentais e não governamentais integradas em rede (de proteção). Os direitos fundamentais caracteristicamente socioculturais objetivam o asseguramento das origens históricas dos valores étnicos que consignam as diferenças e propriedades culturais das inúmeras comunidades que usualmente passaram a ser designadas pelo signo da diversidade.

A transição do direito menorista para a proteção integral não se realizou completamente. A proteção integral, tal qual está disposta na legislação e nas práticas sociais, seja nas políticas públicas ou na sensibilização para com os direitos da infância, não se realiza, nesta universalidade, àqueles que são diferentes. A transição do menorismo para o direito da criança e do adolescente não trouxe mudanças significativas

na vida de crianças e adolescentes negros, pois eles ainda representam uma maioria institucionalizada e carente de proteção, nas mais diversas áreas do direito da criança e do adolescente: no trabalho infantil, no acolhimento institucional, nos índices de analfabetismo e evasão escolar, no ato infracional e nas medidas socioeducativas, nas ausências em vários outros direitos fundamentais e sociais em que não se vislumbra a sua completa proteção.

Em relação à proteção jurídica dos direitos sociais, Santos e Veronese (2015, p. 176) afirmam que:

Os direitos sociais implicam uma intervenção concreta na realidade das sociedades e devem reverter situações desvantajosas das pessoas, sejam elas consideradas individual ou coletivamente. Essa é a diferença entre o sujeito abstrato dos direitos civis e o sujeito concreto dos direitos sociais.

Crianças e adolescentes negros, bem como suas famílias, são marcados pelo processo de exclusão e marginalização social. O estudo das relações raciais no Brasil, já abordado em capítulos anteriores, demonstrou que a condição e a qualidade de vida, bem como o acesso aos serviços públicos para as pessoas negras não se resolvem exclusivamente pela lógica de mercado e pela ideia de desenvolvimento econômico, pois os fatores que mantêm as pessoas negras no Brasil nas mesmas condições de vida, dificultando a mobilidade de classes sociais, são, no fundo, expressões do racismo, do preconceito racial e da discriminação racial. Logo, não mais é possível levar a sério qualquer política pública que não reconheça o abismo social vivido por milhares de pessoas no Brasil em função da sua cor de pele. Qualquer política pública séria, seja para crianças, adolescentes e suas famílias, deve considerar a diversidade étnico-racial.

Inequívoco é o descompasso entre os direitos e garantias fundamentais de crianças e adolescentes conferido na lei – livres de qualquer forma de discriminação – e a realidade social em que vivem as crianças e adolescentes negros no Brasil, à margem da sociedade, invisíveis nas políticas públicas, não representadas de forma positiva nas suas identidades. Ao que parece, a transição do menorismo para o direito da criança e do adolescente, ainda que tenha trazido transformações positivas (e sempre há), por enquanto não se realizou de forma plena e equitativa para aqueles meninos e meninas pertencentes aos grupos raciais negros.

A infância negra foi alvo e principal cliente das piores práticas exercidas pelo Estado brasileiro na vigência dos Códigos Menoristas de 1927 e 1979, a exemplo do rigoroso controle social da pobreza e da negritude, das políticas higienistas e segregacionistas, enaltecidas ao longo do século passado. Portanto, é necessário um novo olhar para o direito da criança e do adolescente, e para que ele seja de fato protetivo, é imprescindível que haja a garantia de direitos universais em respeito e sintonia às diferenças, do contrário, os direitos que se almejam para crianças e adolescentes negros continuarão forjados pela universalidade, conferindo a eles apenas uma ‘proteção integral de fachada’.

5.2.2 Os limites na participação social: o movimento negro em ação

Outro limite encontrado como impeditivo para o planejamento e a construção das políticas públicas voltadas à garantia dos direitos de crianças e adolescentes, em reconhecimento e valorização das diferenças, deve-se a uma provável falta de engajamento dos movimentos sociais negros do Brasil com as causas inerentes à proteção da infância. Obviamente, a simples análise documental dos planos de direitos, realizada no capítulo quatro desta tese, não indica a completa ausência dos movimentos sociais negros, uma vez que nesses documentos não consta a lista de todos os atores que participaram de forma direta e indireta da sua construção. No entanto, a falta de representatividade de políticas públicas específicas com recorte étnico-racial dá um indicativo desta carência.

No final dos anos 1970, Hasenbalg (1979) sinalizava que no Brasil havia uma baixa mobilização política dos grupos raciais negros. Várias eram as causas desta baixa mobilização, e entre elas estava o mito da democracia racial e a ideologia do embraquecimento¹⁵⁴ (RIOS, 2008, p. 26).

A configuração atual dos movimentos sociais, incluindo os movimentos sociais negros, aponta na direção de que eles estão presentes na sociedade e ao mesmo tempo desenvolvem novas formas de sociabilidade política, cuja autonomia que adquiriram indica que não são regi-

¹⁵⁴ Rios (2008, p. 26) comenta que: “A construção da identidade coletiva entre os negros no Brasil estava comprometida, uma vez que estes assumiam os valores e as representações difundidas pelas elites dominantes e pelo Estado. Isso era confirmado pelo mecanismo social que permitia ascensão de alguns que podiam acessar o gradiente de cor, ou seja, especialmente os mulatos e mestiços tinham a possibilidade da ‘saída de emergência’, o que trazia consequências negativas para a construção identitária”.

dos ou assistidos pelo Estado, ao contrário, são representações legítimas da possibilidade de participação social (RIOS, 2008, p. 39). Em razão disto, considerada a análise dos três planos de direitos na área da infância e adolescência, verificou-se a necessidade de aprimorar a participação dos representantes dos movimentos sociais negros na construção das políticas públicas direcionadas para a infância e adolescência, pois as poucas – ou nenhuma – ações e metas planejadas no enfrentamento das questões étnico-raciais não se apresentaram de forma satisfatória com a trajetória de luta dos movimentos sociais, tampouco, demonstraram afinidade com o que se vem sendo discutido no âmbito da SEPIR desde a sua criação em 2003. Esta disparidade indica que pode haver ausência dos movimentos sociais negros na construção das políticas públicas voltadas para a efetivação dos direitos fundamentais de crianças e adolescentes no País.

Ainda que não se faça uma análise sociológica sobre os movimentos sociais no Brasil, é importante compreender que os movimentos sociais negros clamam pela efetiva construção da democracia, da justiça social e da fraternidade. Pereira (2009, p. 235) informa que o movimento negro precisa se afirmar sem dores e sem medo, e que há algum tempo havia um ‘problema do negro’, remetendo à ideia mais simplista de luta antirracista, cujos enfrentamentos demandariam apenas a promoção de um equilíbrio nas relações raciais brasileiras e na não marginalização do negro. No entanto, isto vem sendo superado, pois que existe hoje é ‘uma questão racial’ mais complexa, cuja luta demanda não apenas no sentido de promoção de equilíbrio na sociedade, mas também pelo reconhecimento e valorização das identidades negras e/ou outras minorias raciais. “Se a luta contra o racismo se fundir e for incorporada ao e pelo conjunto das lutas sociais no Brasil, aí se consumará o *salto para a luz*.” (PEREIRA, 2009, p. 235. Grifos no original)

5.2.3 Os limites da teoria das relações raciais

Por mais que a luta antirracista no Brasil tenha se consolidado no início deste século, quando o assunto passou a ser pautado pela agenda do Governo, ainda são inúmeros os desafios a serem enfrentados na superação das teorias raciais deterministas e na ideologia do embaquecimento e da mestiçagem, que, pelo que parece, ainda continuam presentes no imaginário social.

Ainda que os dados dos indicadores sociais comprovem as assimetrias da cor, colocando as pessoas negras em desvantagem socioeco-

nômica em relação às pessoas brancas, ainda que para aquelas o acesso aos serviços e políticas públicas seja mais dificultoso, ainda que sua cor seja marcada por estereótipos negativos, que reforçam inclusive a atuação do Estado contra as pessoas negras, principalmente o aparato judicial, ainda que representem metade da população e a maioria em situação de pobreza extrema e de marginalização social, não raro, não se atribuem no imaginário social estas diferenças devido à cor da pele ou pertencimento racial, e sim numa simplificação à noção de que o problema deriva de uma falta de mobilidade social, sendo puramente um problema de classes sociais.

Até o momento, não houve na sociedade brasileira um debate mais sério sobre as relações raciais em todos os espaços, algo que nos últimos anos tem ficado quase restrito à academia e aos movimentos sociais. O Brasil deu grandes passos em direção à desmistificação que circunda o tema das relações raciais, e reconheceu pela primeira vez o problema do racismo apenas neste século, tendo sido negligente durante mais de cem anos, desde a abolição da escravidão. Fernandes (2007) denunciava a falta de integração dos negros na sociedade de classes e afirmava a necessidade de se construir no País uma segunda abolição, já que a primeira, aquela de 1888, até hoje não se consolidou efetivamente na sociedade.

As teorias raciais de cunho biológico – que acreditavam na hierarquização das raças –, as práticas eugenistas, o discurso da mestiçagem e por último o da democracia racial se fundem no imaginário coletivo, não como mitos e inverdades, mas são forjados no cotidiano de tão enraizados que ainda estão. Portanto, ao mesmo tempo em que o tema das relações raciais se descortina e sai da zona de invisibilidade, percebe-se em algumas situações o acirramento de tensões raciais. Atualmente, os discursos de ódio racial têm sido fomentados, principalmente nas redes sociais¹⁵⁵, num claro processo de negação e aceitação das conqui-

¹⁵⁵ Apenas para ilustrar o que vem acontecendo nas redes sociais, recentemente no mês de julho deste ano [2015] a jornalista Maju Coutinho foi vítima de racismo e discriminação racial. A apresentadora é negra e muitos internautas fizeram comentários ofensivos a ela, atribuindo as hostilidades ao seu pertencimento racial. Embora o caso tenha ganhado notoriedade pelo fato de a jornalista trabalhar numa das maiores emissoras de TV aberta do País, situações como esta ocorrem cotidianamente e são denunciadas por ONGs que atuam contra o racismo, o preconceito racial e a discriminação racial. Ao mesmo tempo que o discurso de ódio é real e se perpetua na internet e nas ruas de todo o País, nestas situações também é comum surgirem redes de solidariedade em apoio àquelas pessoas que são vítimas e sofrem ofensas raciais. No caso da jornalista, foi criada a hashtag

tas almeçadas pelos negros nos últimos quinze anos – principalmente no que se refere às políticas públicas de ações afirmativas nas modalidades de cotas em vestibular e concursos públicos.

Assim, no que alude aos planos analisados, verifica-se que houve um descompromisso com o tema das relações raciais e com a garantia do princípio da igualdade. Ainda não está internalizado naqueles que planejam as políticas públicas sobre a necessidade de inserir temas transversais na idealização das metas e ações. Restou comprovado pela análise da categoria da correspondência, em todos os planos explorados nesta tese, que havia entre os atores uma sensibilização quanto à questão racial, pois todos eles apresentaram as assimetrias da cor nos seus diagnósticos e no marco situacional. No entanto, os problemas detectados no diagnóstico não se refletiram positivamente na construção de metas e ações que dessem solução a eles.

Como já afirmado, o País adiou o debate e a elaboração de uma política nacional de combate às desigualdades raciais por muitos anos. O desafio atual é como garantir que a temática racial incorpore a agenda, enquanto tema transversal que é, das políticas públicas de modo amplo, nos três níveis de governo. Jaccoud (2008b, p. 163-164) enfatiza a urgência em sensibilizar os diversos organismos responsáveis pela implementação de políticas públicas. Para a autora:

A transversalidade depende da mobilização de instituições, agentes públicos para a incorporação da perspectiva da igualdade racial, sem que isso implique no deslocamento dos objetivos específicos e missão de cada uma das políticas públicas envolvidas. Assegurar que a perspectiva racial esteja presente nos processos de planejamento, monitoramento e avaliação das políticas públicas não significa a alteração nos objetivos de políticas. Ao contrário, implica na plena realização desses objetivos, na busca da equidade e na promoção de oportunidades iguais aos diversos grupos sociais e raciais. (JACCOUD, 2008b, p. 164)

Outros limites à consolidação das políticas de garantia da igualdade racial se refletem na ausência de uma base conceitual em relações

#SomosTodosMajuCoutinho no *Twitter*, chegando a publicação ao topo dos tópicos mais comentados (CASO MAJU..., 2015).

raciais para a formulação das políticas e programas. “[...] a desigualdade racial, antes de ser o problema em si, é o resultado de processos diversos, nos quais o racismo e seus desdobramentos, o preconceito e a discriminação destacam-se como fontes primárias.” (THEODORO, 2008, p. 175) Logo, qualquer política pública que seja colocada sem o real enfrentamento das causas do problema racial no Brasil atualmente estará, invariavelmente, fadada ao fracasso.

5.2.4 Os limites na política: o diálogo necessário entre CONANDA e CNPIR

Outro grande entrave à formulação e execução de políticas públicas de garantia da igualdade racial para crianças e adolescentes é perceptível pela ausência de diálogo entre os próprios atores e órgãos de governo, especialmente entre o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA) e o Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial (CNPIR). Ou ainda, da integração e articulação intersetorial da própria Secretaria Especial de Direitos Humanos (SEDH), responsável pela pasta da Infância, com a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR).

A falta de articulação e diálogo entre essas duas secretarias ficou visível no Plano Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil e Proteção ao Adolescente Trabalhador e no Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária, pois ambos, em suas estruturas, previam, na parte de metas e ações, os atores responsáveis pela sua implementação. Em nenhum dos dois a SEPPIR ou o CNPIR atuou como órgão responsável, ainda que de forma indireta.

Esta desconexão reforça o que Sposati (2011, p. 108) afirmou em relação à falta de intersetorialidade e conseqüente fragmentação das políticas públicas, que, segundo a autora, são uma tendência em países latino-americanos, pois cada política social se desenvolve como se estivesse num universo em separado.

As etapas de desenvolvimento das políticas públicas devem envolver, de forma explícita ou não, a responsabilidade de diferentes organizações, sejam elas governamentais ou não governamentais, abrangendo uma multiplicidade de atores com ações a serem realizadas de forma compartilhada. Não sendo feito assim, provavelmente continuará a se reproduzir um modelo cuja a implementação das políticas públicas ocorre de forma fragmentada. A fragmentação evidencia, portanto, a necessi-

dade de coordenação e de diálogo com os diferentes atores na prática cotidiana dos programas (LEITE, 2011).

Muitos são, ainda, os desafios a serem enfrentados na luta antirracista e na garantia da igualdade racial desde a infância. Neste trabalho, optou-se pela abordagem a partir da construção de políticas públicas como elemento fundamental para a concretização dos direitos de crianças e adolescentes negros, e que possam estes sujeitos, alcançar genuinamente a plena efetivação dos direitos fundamentais e que sejam destinadas a eles todas as conquistas advindas da Doutrina da Proteção Integral.

5.3 A PROTEÇÃO INTEGRAL E AS POSSIBILIDADES PARA A GARANTIA DE IGUALDADE RACIAL PARA CRIANÇAS E ADOLESCENTES NEGROS

A temática que envolve a construção de uma política pública de igualdade racial capaz de assegurar os direitos fundamentais de crianças e adolescentes negros, sem dúvida, é medida emergencial, ainda que este tema seja desafiador, principalmente por ser multifacetado e complexo. Vários entraves certamente contribuem para que não se consiga realizar, no campo da *práxis*, o fiel cumprimento aos princípios da igualdade e da não discriminação. A própria teoria das relações raciais no Brasil está sendo reconstruída e ressignificada para o plano da busca por igualdade por intermédio das lutas por reconhecimento da identidade negra, o que envolve, sem dúvida, o fortalecimento da autoimagem e da autoestima de crianças e adolescentes negros no Brasil. Logo, a construção de políticas públicas no Brasil deverá levar em consideração esta dupla dimensionalidade do princípio da igualdade, que se materializa por meio de políticas públicas distributivas e políticas públicas voltadas ao fortalecimento das identidades e valorização das diferenças.

Cabe observar que as pessoas e grupos que lutam por identidade e reconhecimento almejam alcançar do Estado de Direito, igualdade mediante a cidadania efetiva e não apenas formal, como ainda se trata a igualdade no país. A igualdade, tal como a cidadania, que inclui anterior reconhecimento de identidades, não é prêmio nem mérito, é direito do indivíduo assegurado pelo Estado. (CAMILO, 2014, p. 78)

Em razão disto, é preciso, neste momento, recordar o conto do ‘terno e gravata’ narrado por Rubio (2014), e apresentado logo no primeiro capítulo desta tese. De acordo com o conto, vislumbra-se que o estudo tradicional dos direitos humanos e fundamentais é negador das particularidades e das diferenças entre os indivíduos, como se estes direitos fossem construídos conforme a roupa do conto, construído num molde único, negador das particularidades humanas – já que as pessoas poderão se apresentar de forma diversa, umas mais gordas, mais magras, mais altas e mais baixas, e ainda assim, usar o mesmo traje. Nenhum projeto de afirmação e construção de direitos humanos pode ser concebido a partir da negação das diversidades.

Ao trazer a narrativa do conto como uma crítica ao princípio da universalidade, como já visto, presente na Doutrina da Proteção Integral, percebe-se que a negação das diferenças é entrave político e social para o reconhecimento de direitos de crianças e adolescentes negros no Brasil. Muito embora já se tenha passado daquela fase de negação das desigualdades raciais, ainda não foi possível, seriamente, discutir políticas públicas para a infância negra, que incluam as suas particularidades culturais. O molde único da Doutrina da Proteção Integral, por mais que reafirme que a proteção aos menores de dezoito anos de idade é pautada pelo princípio da não discriminação, conforme transcrito no artigo 5º do Estatuto da Criança e do Adolescente, ao reconhecer que: “Nenhuma criança ou adolescente será objeto de qualquer forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão, punido na forma da lei qualquer atentado, por ação ou omissão, aos seus direitos fundamentais.” (BRASIL, 1990a) – não é autoaplicável na prática cotidiana no País, conforme verificado nos indicadores sociais oficiais que apontam a criança e o adolescente negro como grupo vulnerável e marginalizado socialmente porque as políticas públicas não as alcançam e porque, assim como a população adulta, sofrem dos mesmos processos de racismo, preconceito e discriminação racial.

A população negra, de modo geral, é percebida na sociedade como seres humanos de segunda ou terceira categoria. As teorias raciais refutadas no século passado estão ainda tão presentes que causam para os negros a sua completa desumanização. Camilo (2014, p. 64) afirma que “Esta desumanização do humano consiste na desclassificação ostensiva ou velada de certas categorias de indivíduos como integrantes verdadeiros da espécie humana”. Esta desumanização do negro implica sempre colocá-lo na sociedade como inferior ou incapaz, rótulos que o acompanha desde o período da escravidão, desde a diáspora africana e desde a colonização.

Se, ao contrário desta desumanização sofrida pelos grupos raciais negros, fosse pensado na perspectiva de construção dos seus direitos, poderiam ter maior acesso ao espaço público, em consequência teriam ainda, “o direito de pertencer a uma comunidade política – que permite a construção de um mundo comum através do processo de asserção dos direitos humanos” (LAFER, 1997, p. 58). Os negros no Brasil são pertencentes a uma comunidade política, são pertencentes ao país, mas a sua condição enquanto detentor de direitos fundamentais é forjado, e se reproduz na permanência da sua situação enquanto grupo marginal e excluído.

Para aqueles que de alguma forma ascendem socialmente, as teorias raciais se mantêm mais vivas do que nunca, pois opera sobre o ‘negro rico’ a ideologia do embranquecimento, carregada com todos os estereótipos (negativos) que o padrão branco dominante impõe na sociedade sobre as pessoas de outra cor. “A equação entre o *bom* e o *belo* mostra-se desafiada enquanto dado natural. Temos aqui a chave de todas essas experiências desconcertantes com o branco pobre e com o preto rico, com o *belo* que não é *bom* e com o *bom* que não é *belo*” (ROCHA, 2009, p. 371). Os estereótipos que marcam os negros na sociedade são muitos e assumem várias feições, mas significativamente se confirmam na antítese ‘feio-belo’, ‘mau-bom’. De acordo com Rocha (2009, p. 371),

Os negros que ascendem de posição de classe, quanto menos mulatos e mais negroides, mais vivem ‘o corpo em desgraça’, o drama existencial de serem em si um paradoxo, uma disfunção naquilo que nos parece a ordem natural das coisas. Esse é o drama que a noção de ‘embranquecimento’ nos faz esquecer. O negro que enriquece não se torna um branco, mas rico *como* um branco. Seu corpo lhe deixa sob tensão; sua alma é branca, como diz o ditado popular, mas o corpo não.

Talvez em razão da falta de reconhecimento dos negros e de sua humanidade, herança das teorias raciais, é que as sociedades contemporâneas têm percebido que a luta pela igualdade racial deve ser afirmada a partir de duas perspectivas: pela *redistribuição* operada pelo investimento em políticas de ação afirmativa e, também no campo do *reconhe-*

cimento das diferenças que, como indicou Fraser (2008)¹⁵⁶, não são opostos entre si. É nesta linha de raciocínio que segue o pensamento de Sarmiento (2008, p. 62) quando afirma que a possível correção das desigualdades entre negros e brancos no País pode ser conquistada ao ampliarem-se as distorções de ordem socioeconômica, ao se oportunizarem aos negros a expansão e o acesso de políticas públicas no campo do mercado de trabalho, educação, saúde, assistência social e tantos outros, mas a promoção dos seus direitos culturais e de identidade deve caminhar unida, sendo operada por meio da valorização dos símbolos culturais, heróis, histórias positivas dos negros na formação da sociedade brasileira, a fim de se romper com os preconceitos tão fortemente enraizados na sociedade.

Apenas na fase final do século XX o direito às diferenças foi incorporado de forma definitiva no discurso da igualdade.

Torna-se evidente, então, que o direito de cada pessoa de ser tratada com igualdade em relação aos seus concidadãos exige uma postura de profundo respeito e consideração à sua identidade cultural, ainda quando esta se distancie dos padrões hegemônicos da sociedade envolvente. O respeito, a preservação e a promoção das culturas dos grupos minoritários convertem-se assim numa das dimensões fundamentais do princípio da igualdade. (SARMENTO, 2008, p. 68)

Nestas sociedades contemporâneas, caracterizadas pelo seu aspecto multicultural e multirracial, como é o Brasil e os demais países latino-americanos, é importante formular algumas indagações, a fim de se compreender a operatividade das relações raciais em contextos de tensões, conforme o fez Brito (2008, p. 41): “[...] a prática da tolerância,

¹⁵⁶ O estudo das teorias do reconhecimento pode ser compreendido a partir das obras de Axel Honneth e Nancy Fraser, cujas teorias visam “determinar o alcance e os limites da perspectiva do reconhecimento para a análise das modernas sociedades do Ocidente. Esses autores discutem os principais pontos envolvidos na teoria do reconhecimento, suas fontes, as tematizações filosófica e política, a construção de uma teoria social e os pressupostos para se pensar uma teoria da justiça. Ambos, mas cada um a seu modo, pretendem estabelecer uma posição crítica em relação às lutas sociais contemporâneas, teorizar o lugar da cultura no capitalismo e pensar padrões de justiça” (MATOS, 2004, p. 143).

o respeito à diversidade, o apreço à diferença, a possibilidade de construção de um Estado democrático pluriétnico, não passam[ria] de visões utópicas?” E ainda: “Repensar o Estado em um novo arranjo institucional que respeite a diversidade étnica seria demais distante da possibilidade humana?” (BRITO, 2008, p. 57).

Como dar conta de tamanhas diferenças sociais e culturais que marcam o povo brasileiro? Lévi-Strauss (1952) compreende que as sociedades estão constantemente em luta com dois processos contraditórios, seja pela unificação, seja pela diversificação. O primeiro destaca-se pela prerrogativa de manter as sociedades o mais homogêneas possível, sem apelo à diversidade cultural; o segundo é o oposto, pois visa manter, restabelecer ou ainda valorizar as diferenças culturais. “É necessário combater uma visão legalista do direito e desenvolver estudos críticos sobre a legalidade, dando um importante valor para o papel da cultura e história” (SIERRA; CHENAUT, 2002). Logo, o Estado, ao normatizar o direito de igualdade, reconhece como valor embutido neste princípio o direito à diferença. “Os direitos dos povos não devem ser opostos aos direitos individuais: o cidadão é sujeito de direitos individuais, independentemente das diferenças sociais ou culturais.” (COLAÇO, 2003, p. 75-98)

Neste caminho, Oliveira (2011, p. 60) entende que o problema moral do racismo e das relações sociais que são estabelecidas no Brasil está longe de ser resolvido, ou não se esgotaria simplesmente nas discussões sobre a necessidade de implementação das políticas distributivas, ou seja, as ações afirmativas ou sistema de cotas. Para o autor,

O problema étnico-racial não consiste tanto em reduzir as relações sociais a uma dicotomia bipolar branco negro, a conceitos racializados ou a concepções pseudocientíficas de raça, pela importação de categorias americanas ou europeias, mas na própria autocompreensão de uma identidade cultural que passa inevitavelmente pela construção de elementos raciais, manifestos em práticas racistas de exclusão social, desrespeito e falta de reconhecimento. (OLIVEIRA, 2011, p. 60)

Daí a necessidade de implementar, ao mesmo tempo, as políticas distributivas e aquelas do reconhecimento que visam trabalhar outra dimensão da justiça. As políticas do reconhecimento, e mais especificamente as da valorização das identidades têm a finalidade de contribuir

para a minoração dos problemas ou tensões raciais. Na construção da identidade, o *eu* só se constitui plenamente se houver o reconhecimento do outro. “[...] o reconhecimento do outro é uma das fraquezas mais importantes da epistemologia moderna, sobretudo quando posta a serviço da gestão dos sistemas de desigualdade e de exclusão da modernidade capitalista.” (SANTOS, 2006, p. 314)

Certamente as lutas por reconhecimento e a valorização das identidades culturais ganham novos contornos na sociedade, cujo desejo é a reversão dos processos de exclusão e marginalização que se acentuam nos grupos de pessoas reconhecidos como *minorias*. A inclusão do outro no discurso jurídico deve contemplar obrigações de ordem moral, cuja revisão das bases que formam a sociedade deve, obrigatoriamente, ser revista (PETRY VERONESE, 2015, p. 87). É imprescindível que cada membro de uma mesma sociedade desenvolva uma sensibilidade no tratamento com o outro, no outro que se julga diferente, pois cada um tem para si a análise de diferenças a partir da sua própria concepção de cultura e de pertencimento. Numa sociedade fraterna ou solidária é imperativo o respeito com a alteridade do outro (HABERMAS, 2002, p. 21).

O respeito e a responsabilidade pelo outro passam, então, a ser o mote da interculturalidade enquanto proposta de integração entre os diferentes segmentos sociais e culturais (identidades comunitárias), senão, de ruptura e superação dos entraves excludentes e da própria injustiça social. O respeito pelo outro, enfim, da existência da diversidade cultural, é uma possibilidade do reconhecimento de outros valores que também permite o conhecimento de seus próprios valores através dessa nova experiência participativa, refletindo-se, assim, sobre a própria condição humana da vida vivida. (RAMIDOFF, 2015, p. 469)

Existem ainda alguns desafios colocados à política de reconhecimento e valorização das identidades, pois ainda que não seja ideia majoritária, há entendimentos que atribuem ao reconhecimento da identidade étnico-racial como mecanismo que pode vir a acirrar os preconceitos raciais e não o oposto. Fazzi (2006, p. 217) faz algumas provocações em relação a isto, no sentido de indagar: esta contradição não estaria “sendo reforçada pela opção da luta anti-racista no Brasil contemporâneo por

uma política de distribuição dos recursos que induz ao sistema bipolar de classificação?” Pois a bipolaridade aumenta a probabilidade de tensão e de conflito entre os polos.

Talvez a resposta esteja em verificar que o surgimento dos novos movimentos sociais, e, por consequência, do movimento negro, que, a partir do final do século XX, começa a lutar pela valorização das diferenças e de sua própria identidade cultural, tenha justamente contribuído para lutar pelo espaço que sempre foi da cultura branca ocidental, padrão dominante de homogeneização. Logo, o conflito e a tensão são naturais e não podem ser vistos, necessariamente, como algo ruim. Certamente, como afirmou Melucci (2001, p. 111-113) ao estudar os movimentos sociais em sociedade complexas, o novo sentimento de pertencimento ético, produto das demandas do movimento negro, por exemplo, constroem a partir das suas redes de solidariedade novas linguagens e símbolos que contribuem para gerar novos conflitos.

A construção social da cor é algo que vai se reconstruindo e se ressignificando na sociedade com o surgimento das novas demandas, lançando, portanto, novos desafios para a educação em direitos humanos que tenha como parâmetro o reconhecimento da igualdade nas diferenças. A construção social da cor – especialmente visível na dicotomia negro/ branco – potencializou a enxergar o mundo a partir de outras diferenças.

À criança contemporânea, ‘negra’ ou ‘branca’, se quisermos permanecer nesta dicotomia, cedo é ensinada a apreender a realidade humana de uma determinada maneira, a dirigir olhar para a percepção da cor e a atribuir um valor social a esta cor (a enxergá-la como distintivo de identidade, e a dedicar a ela orgulho, simpatia ou preconceito). Mas seria perfeitamente possível imaginar um mundo em que a diferença de cor abandonasse o plano das relevâncias sociais e se deslocasse para o plano das significações individuais. Este deslocamento encontra-se, no limite imaginário, com o fim das chamadas desigualdades raciais. (BARROS, 2012, p. 51-52)

Sem dúvida, permanece a questão controversa de qual seria o melhor caminho para alcançar o fim das desigualdades raciais, e a simples diluição do conceito de raça como forma de extinguir gradativamente a

percepção social da cor não parece a alternativa mais viável, pois a teoria da mestiçagem e do embraquecimento se mostraram não exitosas e ainda mais excludentes aos grupos raciais negros.

No que se refere aos direitos de crianças e adolescentes negros, percebe-se, sem dúvida, que a Doutrina da Proteção Integral constitui-se em verdadeira transição paradigmática do velho menorismo ao contemplar, ao universo da infância, direitos livres de quaisquer formas de discriminação. Veronese (2015, p. 34) afirma que a construção de um novo modelo jurídico protetivo para a infância foi imprescindível para possibilitar que as crianças e adolescentes passassem da condição de menores ou *semicidadãos*, para a condição de cidadãos e detentores de direitos humanos e fundamentais. No entanto, muitos desafios são lançados à efetivação dos direitos de crianças e adolescentes, e muitos ainda são os desafios a serem superados pela Doutrina da Proteção Integral.

Apreende-se que todos os dispositivos presentes no texto constitucional, bem como na legislação ordinária (sobretudo a Lei nº 8.069/90), pretendem a consolidação de um novo modelo social que priorize o desenvolvimento sadio de seus integrantes. Todavia, a tão difícil realidade que estamos vivendo aponta, infelizmente, um modelo societário, no mais das vezes, desumano e distante dos ideais da fraternidade e, assim, somos levados a questionar: como desenvolver a personalidade da criança, as suas aptidões e todo o seu potencial físico e mental? Como suscitar nas crianças e adolescentes o respeito aos direitos humanos, às liberdades fundamentais, ao meio ambiente? Ou mesmo, como fomentar ou imbuir na criança e no adolescente o respeito aos seus pais, à sua própria identidade cultural, idioma, valores, se tudo isso lhes é negado? (VERONESE, 2013, p. 52)

Não se discute, portanto, o imenso avanço que a Doutrina da Proteção Integral representou para as crianças e adolescentes no Brasil, pois ela foi responsável por desconstruir a lógica tutelar tão presente no Código de Menores de 1979, que trazia concepções de proteção para as crianças e adolescentes de forma altamente discriminatória, ratificando “uma suposta ‘cultura’ inferiorizadora, [que] implica no resguardo da superioridade de alguns, ou mesmo de grupos, sobre outros, sobre outros, como a história

registrou ter ocorrido e ainda ocorre com mulheres, negros, índios, homossexuais e outros” (VERONESE, 2013, p. 48-49).

Logo, aponta-se para algumas insuficiências que a Doutrina da Proteção Integral precisa enfrentar para conferir proteção às crianças e aos adolescentes negros, admitindo as suas particularidades culturais e o necessário reconhecimento de sua identidade. O sujeito universal – criança e adolescente – não atendeu no campo da *práxis* o reconhecimento de crianças e adolescentes negros. Devem eles ter respeitado o direito de vivenciar de forma plena o exercício da cultura negra em consideração à expressão da sua subjetividade enquanto sujeito singular e único¹⁵⁷.

Por certo, uma das formas de alcançar a garantia da igualdade racial desde a infância e conseqüentemente diminuir as assimetrias e o processo de exclusão que a construção social da cor impõe cotidianamente às crianças e aos adolescentes negros, é por meio do investimento em políticas públicas, sejam elas distributivas ou de reconhecimento. Não se quer com isso afirmar que o investimento em ações afirmativas para crianças e adolescentes negros seja baseada em sistemas numéricos, como a modalidade ‘cotas’ sugere, pois não é possível discriminar, ainda que positivamente, sujeitos que se encontram vulneráveis em razão da idade, pois todos são crianças e adolescentes.

No entanto, as políticas públicas devem ser construídas pensando na diversidade étnico-racial como forma de introduzir o debate racial na sociedade, a fim de valorizar a diversidade na infância, valorizar a estética, permitir a (re)construção da autoestima, criar ações e estratégias que potencializem, na política de atendimento de forma geral, o olhar atento às questões étnico-raciais e a garantia do diálogo intercultural entre os atores que trabalham direta ou indiretamente na política de atendimento à infância nos moldes que o Estatuto da Criança e do Adolescente estabelece¹⁵⁸.

¹⁵⁷ De acordo com Ramidoff (2015, p. 468-469): “[...] se afigura agora imperativo o estabelecimento de vínculos comunicativos que possibilitem o asseguamento dos particulares sistemas de valores culturais (identidades culturais), ao mesmo tempo em que se permitia a mútua comunicação efetivamente participativa entre as comunidades humanas através da interculturalidade. A interculturalidade, assim, cumpre importante função social, epistêmica, metodológica e propositiva, em prol do reconhecimento, da responsabilidade e do respeito de cada uma das identidades culturais para com todas as demais, enquanto condição civilizatória de toda comunidade humana”.

¹⁵⁸ “No Brasil, a consolidação de um Estado democrático não pode mais prescindir da garantia, pelo poder público, da oferta, do acesso e usufruto de direitos não apenas políticos, mas civis e sociais. Mas esses direitos não podem reforçar ou

O próprio Plano Nacional Decenal de Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes prevê a necessidade de investir em políticas públicas que enfrente de forma séria todas as formas de discriminação, incluindo a discriminação por condição étnico-racial.

Portanto, a emergência de avanços institucionais e de um Brasil mais desenvolvido coexiste, atualmente, com um cotidiano de negação dos direitos de crianças e adolescentes de crescer e de se desenvolver de forma protegida e saudável. Desde esta perspectiva, cresce a responsabilidade do Estado brasileiro de, junto com a alavancagem do processo de desenvolvimento, cumprir com os seus compromissos com a infância e adolescência e de responder às novas demandas que se apresentam, a começar pelo direito humano de crianças e adolescentes de viver em cidades sustentáveis, socialmente inclusivas, com a superação de barreiras de iniquidades e de todas as formas de discriminação, opressão e violência. (CONANDA, 2010a, p. 26)

Como visto ao longo deste trabalho, a construção e a execução de políticas públicas para crianças e adolescentes são ferramentas imprescindíveis para a garantia de direitos, e, em relação à criança e ao adolescente negro, são fundamentais para, a partir da Doutrina da Proteção Integral, tirar-lhes da invisibilidade e do não reconhecimento. No campo normativo, é possível afirmar que os princípios da igualdade e da não discriminação têm sido utilizados como instrumento para a proteção de direitos, incluindo as minorias raciais. No campo das políticas públicas, percebe-se que os três planos nacionais analisados têm potencialidade para fazer o enfrentamento do debate racial e de reconhecer a criança e o adolescente negros enquanto grupo ainda mais vulnerável em razão da cor, no entanto, muitos ainda são os desafios para a construção de uma política pública que efetivamente incorpore, na sua agenda política e no

ampliar a desigualdade. Ao contrário, se a igualdade formal sob a qual se assentam os regimes democráticos exige o reconhecimento público do tratamento similar a todos os cidadãos, ela também exige o enfrentamento da desigualdade e dos estigmas de subordinação por mecanismos de promoção e de compensação de naturezas diversas, legitimando o pacto social e político que sustenta as sociedades democráticas modernas.” (JACCOUD, 2008a, p. 65)

planejamento de suas demandas, ações afirmativas e de reconhecimento que sejam promovedoras da igualdade racial desde a infância.

De acordo com o princípio da descentralização, observa-se que o planejamento da política é desenvolvido nos três níveis de governo, com ênfase nas políticas municipais, pois é no âmbito local que elas são de fato executadas. Considerando isso, o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente editou a Resolução 161, de 04 de dezembro de 2013, estabelecendo os parâmetros para a discussão, formulação e deliberação dos planos decenais dos direitos humanos da criança e do adolescente em âmbito estadual, distrital e municipal, em consonância com os princípios e diretrizes já estabelecidos pelo Plano Nacional Decenal dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes (CONANDA, 2013).

De acordo com o artigo 2º da Resolução 161/13, deverá ser criada, pelos Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente, nos âmbitos estaduais, distrital e municipais, uma Comissão Intersetorial responsável pela discussão e elaboração do Plano, com a participação dos representantes dos seguintes órgãos, entidades, instâncias e fóruns:

[...]

I - Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente, que o coordenará;

II - Conselho Tutelar;

III - conselhos setoriais, em especial, de políticas sociais, tais como educação, saúde, assistência social, esporte, cultura e lazer;

IV - dos órgãos estaduais, distrital e municipais gestores das políticas sociais, tais como educação, saúde, assistência social, segurança, esporte, cultura e lazer;

V - Fórum dos Direitos da Criança e do Adolescente e organizações da sociedade civil integrantes do Sistema de Garantia de Direitos; e

VI - de crianças e adolescentes.

É importante resgatar o conceito de que os planos decenais, como o próprio nome indica, são planos com prazo de execução de até dez anos, de caráter geral, e que abrangem os diversos setores e áreas da infância e adolescência. Seus eixos temáticos deverão servir de base para a construção dos planos decenais específicos, como os Planos que

versem sobre: a) erradicação do trabalho infantil; b) ato infracional e medidas socioeducativas em conformidade com o Sinase; c) planos de acolhimento e convivência familiar e comunitária; d) erradicação da exploração e da violência sexual, entre outros.

Por se tratar de um plano geral, a Resolução 161/13 do Conanda orienta, conforme previsto no artigo 3º, que a Comissão Intersetorial precisa convocar audiências públicas, com a finalidade de qualificar os debates, e para isso deve convidar profissionais e especialistas nas mais variadas temáticas. As audiências públicas são instrumentos que asseguram a participação democrática¹⁵⁹ na construção das políticas, permitindo a participação da sociedade civil, para além daquela definida no âmbito da Comissão, a dar sugestões, propor encaminhamentos, tirar dúvidas e contribuir para o aprimoramento dos debates.

Este é o momento de fazer o chamamento das lideranças negras, da academia e do movimento negro a auxiliarem na construção do debate étnico-racial enquanto tema transversal que deverá estar incorporado em todas as políticas públicas planejadas para a infância daqui em diante. A partir das audiências públicas, que devem ocorrer nos âmbitos estadual e municipal, surgirão as demandas a serem enfrentadas para contribuir com a garantia da igualdade racial e valorização das diversidades. As audiências públicas poderão também ser convocadas durante a execução das políticas públicas, de forma recorrente e circular, para fins de monitoramento e avaliação.

A Resolução 161/13 havia imposto aos Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente no âmbito estadual e municipal que elaborassem os seus planos decenais até o dia 04 de dezembro de 2015. Considerando o não cumprimento desse prazo pelos estados e municípios, o Conanda baixou nova normativa, a Resolução 171, de 04 de dezembro de 2014, ampliando o prazo para a elaboração dos planos para os estados até o dia 03 de dezembro de 2015, e para os municípios até o dia 03 de dezembro de 2016, conforme redação dada pelos artigos 6º e 7º da Resolução.

¹⁵⁹ Conforme destaca Souza (2015, p. 225) “As discussões sobre a participação ativa da sociedade no tocante às políticas sociais de efetivação de direitos, são oriundas do momento de forte movimentação social, ocorrido durante o processo de redemocratização do país. Neste contexto, presencia-se uma crise de legitimidade das instituições governamentais em definir e executar políticas públicas, aliadas à vontade da sociedade de exercer sua cidadania além do direito ao sufrágio.”

Observado novo prazo, o Brasil não pode mais perder a oportunidade de debater a necessidade urgente de investimento em políticas públicas que incluam e tirem da invisibilidade as crianças e os adolescentes negros. Ainda dá tempo para pensar qual política pública se deseja construir para os próximos dez anos. Respeitados os ciclos das políticas públicas, no que envolve a formulação, revisão, avaliação e monitoramento, é imprescindível que haja o reconhecimento da criança e do adolescente negros nas suas especificidades e nas suas diferenças. Este é um momento importante, uma vez que o Brasil determinou, via Conanda, a construção do Plano Decenal de Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes como marco geral e norteador das demais políticas públicas a serem reconhecidas para a infância no País.

A possível (re)construção do direito da criança e do adolescente e o fortalecimento e a garantia de proteção integral para aqueles sujeitos vulnerabilizados em razão da sua cor e do seu pertencimento racial dependerão da promoção e da construção de um debate sério no campo da formulação das políticas públicas. A visibilidade das crianças e dos adolescentes negros exige políticas públicas que reconheçam não apenas as suas diferenças, mas que tenham o compromisso de promover a erradicação do preconceito, do racismo e da discriminação racial. Se permanecerem as políticas universalistas, as discrepâncias e as assimetrias da cor se manterão; já se forem construídas políticas distributivas e de reconhecimento, é possível construir um mundo novo para a infância, livre, de fato, de todas as formas de violação, negligência e discriminação [racial].

CONCLUSÃO

O direito de igualdade e de não discriminação por questões raciais é um dos temas complexos a ser enfrentado no Brasil, principalmente no campo das políticas públicas. Como se observou ao longo desta pesquisa, a população negra se apresenta vivendo em condições de miserabilidade, exclusão e marginalização social, demonstrando, conforme os indicadores sociais, que por mais que os grupos raciais negros representem a metade da população, são eles que mais sofrem violações de direitos. Nestes grupos estão inseridas as crianças e os adolescentes negros, que, assim como os adultos, sofrem cotidianamente violações de direitos em razão de sua cor de pele. A proposta desta pesquisa foi justamente encontrar os caminhos e as possibilidades para o enfrentamento das desigualdades raciais a partir da perspectiva da necessidade urgente de investimento em políticas públicas, sejam elas políticas redistributivas ou políticas de reconhecimento que afirmem e valorizem a identidade negra.

A pesquisa enfrentou o debate sobre a igualdade étnico-racial a partir da teoria crítica dos direitos humanos e dos direitos fundamentais. Percebeu-se que a igualdade em seu conteúdo formal é incapaz de conferir proteção para pessoas que vivem desigualdades complexas, como é a desigualdade racial. Foi necessário então avançar no estudo para além disso e repensar o direito à igualdade não só no seu conteúdo material, mas também no reconhecimento da diversidade.

Percebeu-se que existe todo um arcabouço teórico e normativo no sistema internacional e nacional preocupado em assegurar a plena efetivação dos direitos humanos e dos direitos fundamentais. No âmbito internacional, tanto o sistema global, representado pela Organização das Nações Unidas (ONU), como o sistema regional, representado pela Organização dos Estados Americanos (OEA), estão formalmente comprometidos com a promoção da igualdade racial e em conferir igualdade (material) a partir do reconhecimento das diferenças. Os dois sistemas de proteção internacional e do qual o País faz parte, elaboraram tratados e declarações internacionais, manifestando comprometimento com o enfrentamento da questão. O Brasil, por sua vez, é signatário de todas as convenções internacionais que atuam no combate ao racismo e em todas elas exige-se que os Estados ratificantes se comprometam a investir em políticas públicas – de ação afirmativa – para reverter os desequilíbrios que a construção social da cor impôs às mais diversas sociedades, como é o caso da brasileira.

No âmbito interno, percebeu-se que a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 é representativa de grandes conquistas no cenário jurídico, a começar pelo retorno da democracia, após longos anos de ditadura civil-militar, e à positivação de um rol de direitos fundamentais inspirado no sistema internacional de proteção aos direitos humanos. Outra relevante conquista da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 tem relação direta com o próprio modelo constitucional, cujas características visam limitar a atuação do poder estatal, conferir força normativa à Constituição e possibilitar, pela primeira vez, a ampliação do direito de participação popular (direta), para além do sufrágio, principalmente na área das políticas públicas. Além disso, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 é comprometida com a concretização do princípio da dignidade da pessoa humana, e isto inclui a proteção aos princípios da igualdade e da não discriminação.

Esta tese também enfrentou o estudo histórico e social das relações raciais no Brasil e da luta antirracista realizada após o período de abolição da escravidão em 1888. Foi necessário realizar uma análise histórica de como as relações raciais foram construídas no País para pensar em estratégias que deem conta de minimizar o impacto que a cultura eurocêntrica impõe na sociedade brasileira. Embora a tese da democracia racial tenha sido refutada – já que se reconhece que brancos e negros não possuem as mesmas condições de vida (digna), pois os negros ainda estão nas piores posições nos indicadores sociais de renda, escolarização, saúde, moradia, trabalho infantil, entre outros aspectos – ainda há resistência por parte de alguns segmentos da sociedade em reconhecer os processos de discriminação, racismo e preconceito racial, perpetrados contra os grupos negros. Em reforço a esse quadro, a teoria do embaquecimento comprovou que o negro, ao ocupar um *status* social de destaque, geralmente em razão de condição econômica, tende naturalmente a se desvencilhar de sua cor, vivendo um conflito entre aceitação ou negação de sua negritude.

A luta antirracista ainda se faz necessária. É importante que haja maior engajamento do movimento negro nas ações que envolvam a possibilidade de participação popular, principalmente no campo das políticas públicas. O problema é real e latente. Constatou-se que alguns estudos apontaram que as políticas públicas de ação afirmativa, por promoverem o que se chama de discriminação positiva, contribuíram de alguma forma para o acirramento de tensões sociais no País. Sem dúvida, o enfrentamento do tema, por si só, leva ao debate e à possibilidade de conflito, porém este argumento não se sustenta na luta antirracista, uma vez que estas políticas visam justamente a reversão do *status quo*.

O terceiro capítulo discutiu sobre os direitos de crianças e adolescentes no Brasil a partir da perspectiva da Doutrina da Proteção Integral, inaugurada com o advento da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, responsável por reconhecer, pela primeira vez, que todas as pessoas menores de dezoito anos são sujeitos de direitos. A Doutrina da Proteção Integral contemplada no sistema jurídico brasileiro, especificamente no Estatuto da Criança e do Adolescente, aprovado pela Lei nº 8.069, em 13 de julho de 1990, confere uma proteção especial às crianças e adolescentes em razão da fase peculiar de desenvolvimento em que se encontram, e, em razão disto, a proteção aos seus direitos passou a ser de responsabilidade da família, do Estado e da sociedade.

Nesse capítulo, a abordagem foi específica às crianças e adolescentes negros. Específica para eles porque ainda permanecem invisíveis no campo das políticas públicas e no acesso aos seus direitos fundamentais. A mudança de paradigma, do menorismo, marcado pela vigência dos Códigos de Menores de 1927 e 1979, para a proteção integral, infelizmente, não representou mudança significativa na vida de muitas crianças e adolescentes negros neste país. Continuam eles a reproduzir o *status* de pobreza e marginalização; continuam eles presentes nas instituições – seja em situação de ato infracional, ou em razão de acolhimento institucional; continuam eles fora da escola, explorados pelo trabalho infantil; continuam eles sem acesso à saúde, enfim, continuam a vivenciar no presente o menorismo do passado.

As constatações acima ficaram evidenciadas no estudo dos três planos nacionais decenais: o Plano Decenal dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes, o Plano Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil e Proteção ao Adolescente Trabalhador e o Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária. Em todos eles ficou evidente a desigualdade social vivenciada pelas crianças e adolescentes negros. Em todos os planos foi constatada a necessidade de investimento em políticas públicas, mas nenhum deles trouxe ações específicas de promoção da igualdade racial, salvo o Plano de Convivência Familiar e Comunitária, que sugere a mobilização e campanhas em prol da valorização da identidade negra no que se refere à adoção de crianças negras e outras ações de menor expressão.

O que se percebeu a partir da análise dos Planos é que ainda falta levar o debate da questão racial a sério. A própria criação da Secretaria Especial de Políticas Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR) em 2003, bem como a aprovação do Estatuto da Igualdade Racial em 2010 ainda

não possuem a força que precisam para consolidar no País uma agenda comprometida com a política de garantia da igualdade racial e valorização das diferenças. O Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial (SINAPIR) criado no âmbito do Estatuto da Igualdade Racial como forma de organizar e articular a implementação de um conjunto de políticas e serviços destinados a superar as desigualdades raciais não tem surtido efeito no território nacional, pois, para fazer parte do sistema, tanto os estados como os municípios precisam, obrigatoriamente, dispor de uma estrutura que contenha uma secretaria executiva de garantia da igualdade racial e um conselho de direitos para esta finalidade. No estado de Santa Catarina apenas os municípios de Florianópolis, Itajaí e Joinville possuem a estrutura adequada para participar do SINAPIR e receber recursos adequados. Isto demonstra a falta de comprometimento com a luta antirracista dos municípios brasileiros, especialmente dos municípios catarinenses.

Logo, é medida que se faz urgente repensar algumas estratégias na forma de enfrentamento das desigualdades raciais no País. Como se observou, a baixa adesão dos municípios brasileiros, com destaque aos municípios de Santa Catarina, ao SINAPIR, devido à falta da secretaria executiva e do conselho de direitos, só confirma a indiferença com que a temática racial é tratada e percebida em perspectiva local.

Ao mesmo tempo, seria imprescindível que os Conselhos de Direitos de Promoção da Igualdade Racial, criados nos três níveis de governo, fossem deliberativos e não meramente consultivos. Sem dúvida, um conselho de direitos deliberativo tem mais força para a proposição de políticas públicas de igualdade racial e maior autonomia no desempenho de suas funções. O caráter deliberativo dos Conselhos de Direitos obriga às autoridades competentes que cumpram as determinações do Conselho. No campo das políticas públicas, um conselho deliberativo pode inclusive influenciar na proposta orçamentária do Poder Executivo, pois as políticas públicas propostas pelos Conselhos, e consequentemente as suas decisões, geram direitos subjetivos públicos. Nestes casos, não havendo comprometimento das autoridades competentes em criar e executar políticas propostas no âmbito dos conselhos de direitos, estas políticas públicas podem ser pleiteadas judicialmente. Urgente, portanto, que haja a alteração do caráter dos Conselhos de Direitos da Igualdade Racial, que sejam eles deliberativos e não meramente consultivos.

Outra proposição relevante se refere à definição de termos no enfrentamento das desigualdades raciais. É necessária a substituição do termo 'promoção' por 'garantia' de igualdade racial, tanto no próprio

nome da Secretaria Nacional (SEPPIR), como nas demais políticas e órgãos a ela vinculados. Isso porque o termo promoção remete à concepção de ato ou efeito de promover, muitas vezes vinculado à noção de propagar uma ideia e não necessariamente de executá-la. Assim, o uso do termo ‘garantia’ de direitos de igualdade racial apresenta-se menos superficial do que o termo ‘promoção’ e está mais diretamente relacionado com a perspectiva de lutas por direitos que impliquem sanar as desigualdades raciais no País. Apenas a mera promoção de ideias que visem o enfrentamento das assimetrias da cor é insuficiente. É preciso rever isso.

No que se refere à legislação brasileira para o enfrentamento das desigualdades raciais, incluindo na sua esfera de proteção os direitos de crianças e adolescentes negros, percebe-se que ela se mostra suficiente, de modo que a pesquisadora não recomenda que se faça qualquer alteração legislativa, nem mesmo no Estatuto da Criança e do Adolescente. O que é necessário aprimorar no debate jurídico brasileiro é justamente a se fazer uma análise sistemática do conjunto de leis existentes, pois o País já possui um amplo catálogo de normas, desde aquelas garantidoras de direitos humanos ratificadas do plano internacional, como aquelas previstas em normas internas definidoras de direitos e garantias fundamentais que se encontram tanto na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 como na legislação infraconstitucional.

Apropriado também seria instigar o diálogo e o engajamento do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente com o Conselho Nacional de Garantia de Igualdade Racial, para que seja possível pensar em estratégias conjuntas que contribuam com a luta antirracista e que assegurem às crianças e aos adolescentes negros o direito de igualdade racial e de exercerem os seus direitos fundamentais de forma plena. Que a temática racial, enquanto tema transversal, seja inserida em todas as políticas públicas destinadas para crianças e adolescentes em respeito ao seu direito à diferença.

Percebe-se com nitidez a falta de entrosamento dos atores envolvidos em garantir direito de manusear o Estatuto da Criança e do Adolescente em conjunto com o Estatuto da Igualdade Racial. Sendo o último de tema transversal, o seu alcance deve ser amplo e, neste caso, que as suas normas sejam interpretadas também para a garantia de direitos de crianças e adolescentes negros.

A legislação, portanto, se mostra adequada, sendo preciso tão somente alterar a forma como se lida com ela. Em razão disso, o eixo central desta discussão que envolve a luta pela garantia de igualdade

racial e o reconhecimento das diferenças, por meio do investimento em políticas públicas, deve ser enfrentado a partir do aprimoramento dos mecanismos de participação social. Como demonstrado na análise dos planos, existe uma indiferença em relação à temática racial, pois ela aparece de forma superficial e pouco abrangente nos planos analisados.

Propõe-se maior engajamento do movimento negro nos espaços de deliberação e proposição de políticas públicas para crianças e adolescentes negros. Inclusive, a própria participação de crianças e adolescentes negros deve ser potencializada nesse processo. Muitas vezes, o que se percebe é uma elitização das crianças e dos adolescentes que participam nos espaços importantes de discussão, como, por exemplo, o espaço das conferências.

Neste sentido, é vital que se proponha ao Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA) que assegure – com definição de percentual mínimo – a participação de crianças e adolescentes negros, além de outras minorias – como crianças e adolescentes com deficiência, quilombolas, com recorte de gênero, entre outros – para ressaltar-se o valor das diferenças e tornar o espaço de discussão com maior representação multicultural da sociedade.

Muitos são ainda os desafios a serem enfrentados na luta antirracista e na promoção da igualdade racial para crianças e adolescentes. Sem dúvida, a transformação é possível a partir do investimento em políticas públicas específicas que incluam a temática racial. Neste ano e no seguinte, por imposição do Conanda, os estados e municípios brasileiros, respectivamente, devem formular os seus planos decenais. O Brasil não pode perder a oportunidade de inserir nos debates que se realizarão, inclusive mediante audiências públicas, a temática racial. A criança e o adolescente negros precisam estar representados nos planos de diretos, pois é nestes instrumentos que as políticas públicas se constroem. E cabe a todos, Estado, família e sociedade assegurar os direitos das crianças e adolescentes negros com prioridade absoluta, tornando-as visíveis no processo de construção das políticas públicas, para que a proteção integral não se constitua em mera artificialidade ou de fachada.

REFERÊNCIAS

ALBERNAZ, Renata Ovenhausen; AZEVEDO, Ariston. Os marginais do direito estatal: a luta multidimensional do Teatro Experimental do Negro (TEN) pelo “direito a ter direitos”, nos anos de 1944 a 1968. *Revista Brasileira de Ciência Política* [online], n. 11, p. 33-62, 2013.

ALEXY, Robert. *Teoria dos direitos fundamentais*. São Paulo: Malheiros, 2008.

ANDRADE, Jackeline Amantino. *O espaço público como uma rede de atores: a formação da política de erradicação do trabalho infantil no Brasil*. Tese (Doutorado em Administração) – Programa de Pós-Graduação em Administração pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2004.

ANDUIZA, Eva; BOSCH, Agusti. *Comportamiento político y electoral*. 2. ed. Barcelona: Ariel, 2007.

ANNONI, Danielle. *A responsabilidade do Estado pela demora na prestação jurisdicional*. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

_____. *O direito humano de acesso à justiça no Brasil*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2008.

_____; LIMA, Fernanda da Silva. Como evitar a discriminação racial no continente americano? Um estudo a partir do relatório da CIDH sobre a situação das pessoas afrodescendentes nas Américas em 2011. In: CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto; LEAL, César Barros (Orgs.). *Igualdade e não discriminação*. Fortaleza: IBDH/IIDH/SLADI, 2014.

ARAGÃO, Ailton de Souza. *Rede de proteção social e promoção de direitos: contribuições do conselho tutelar para a integralidade e a intersetorialidade (Uberaba-MG)*. Tese (Doutorado em Ciências) – Programa de Pós-Graduação de Enfermagem em Saúde Pública, pela Escola de Enfermagem de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo (USP), Ribeirão Preto, 2011.

ÀRIES, Philippe. *História Social da Criança e da Família*. Tradução de Dora Flaksman. 2. ed. Rio de Janeiro: LTC, 1981.

ÁVILA, Humberto. *Teoria dos princípios: da definição a aplicação dos princípios jurídicos*. 3. ed. São Paulo: Melhoramentos, 2004.

AZEVEDO, Damião Alves de. *Justiça e as cores: a adequação constitucional das políticas públicas afirmativas voltadas para negros e indígenas no ensino superior a partir da teoria discursiva do direito*. Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília, Brasília, 2007.

BAIROS, Luiza. Apresentação. In: IPEA; SEPPIR. *Situação social da população negra por estado*. Brasília: IPEA, 2014.

BANDEIRA, Lourdes. *Fortalecimento da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. Avançar na transversalidade da perspectiva de gênero nas políticas públicas*. Brasília: CEPAL, SPM, 2005.

BARROS, José D' Assunção. *A construção social da cor: diferença e desigualdade na formação da sociedade brasileira*. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 2012.

_____. *Igualdade, Desigualdade e Diferença*. Rio de Janeiro: LESC, 2004.

BARROSO, Luís Roberto. *A dignidade da pessoa humana no direito constitucional contemporâneo: a construção de um conceito jurídico à luz da jurisprudência mundial*. Tradução de Humberto Laport de Mello. 2. reimp. Belo Horizonte: Fórum, 2013a.

_____. *Curso de Direito Constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2013b.

_____. O Constitucionalismo Democrático no Brasil: Crônica de um Sucesso Imprevisto. In: _____. *O Novo Direito Constitucional Brasileiro*. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

BASTIDE, Roger; FERNANDES, Florestan. *Branços e negros em São Paulo*: Editora Nacional, 1971.

BONAVIDES, Paulo. A evolução Constitucional do Brasil. *Estudos Avançados*, v. 14, n. 40, 2000.

_____. *Curso de Direito Constitucional*. 23. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

BORGES, Rosane (Org.). *Fórum para a igualdade racial: articulação entre estados e municípios*. São Paulo: Fundação Friedrich Ebert Stiftung, 2005.

BRASIL. *Código de Menores: Comparações, anotações, histórico*. Brasília: Senado Federal, 1982.

BRASIL. *Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil*. Diário Oficial [da] União, Poder Legislativo, 15 nov. 1988.

_____. Decreto 17.943-A, de 12 de outubro de 1927. Consolida as Leis de Assistência e Proteção a Menores. *Coleção de Leis do Brasil*. Poder Executivo, Rio de Janeiro, v. 2, p. 476, 31 dez. 1927.

_____. *Decreto 4.886*, de 20 de novembro de 2003. Institui a Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial – PNPIR e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/D4886.htm>. Acesso em: 19 set. 2015.

_____. Decreto 5.083, de 01 de dezembro de 1926. Institui o Código de Menores. *Coleção de Leis do Brasil*. Poder Legislativo, Rio de Janeiro, v. 1, p. 79, 31 dez. 1926.

_____. Decreto 847 de 11 de outubro de 1890. Promulga o Código Penal dos Estados Unidos do Brasil. *Coleção de Leis do Brasil*. Poder Executivo, Rio de Janeiro, 11 de outubro de 1890, 2º ano da República.

_____. *Decreto n. 16.272*, de 20 de dezembro de 1923. Approva o regulamento da assistência e proteção aos menores abandonados e delinquentes. Disponível em: <http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaNormas.action?numero=16272&tipo_norma=DEC&data=19231220&link=s>. Acesso em: 29 jan. 2015.

_____. *Decreto nº 19.841*, de 22 de outubro de 1945. Promulga a Carta das Nações Unidas, da qual faz parte integrante o anexo Estatuto da Corte Internacional de Justiça, assinada em São Francisco, a 26 de junho de 1945, por ocasião da Conferência de Organização Internacional das Nações Unidas. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/d19841.htm>. Acesso em: 16 jan. 2015.

_____. Decreto nº 3.799, de 05 de novembro de 1941. Transforma o Instituto Sete de Setembro em Serviço de Assistência a Menores e dá outras providências. *Coleção de Leis do Brasil*, Poder Executivo, Rio de Janeiro, v. 7, p. 361, 31 dez. 1941.

_____. *Decreto nº 4.885*, de 20 de novembro de 2003. Dispõe sobre a composição, estruturação, competências e funcionamento do Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial – CNPIR, e dá outras provi-

dências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/d4885.htm>. Acesso em: 19 set. 2015.

_____. *Decreto nº 5.006*, de 8 de março de 2004. Promulga o Protocolo Facultativo à Convenção sobre os Direitos da Criança relativos ao envolvimento de crianças em conflitos armados. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5006.htm>. Acesso em: 23 ago. 2015.

_____. *Decreto nº 5.007*, de 8 de março de 2004. Promulga o Protocolo Facultativo à Convenção sobre os Direitos da Criança referente à venda de crianças, à prostituição infantil e à pornografia infantil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5007.htm>. Acesso em: 23 ago. 2015.

_____. *Decreto nº 591*, de 6 de julho de 1992. Atos internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Promulgação. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D0591.htm>. Acesso em: 15 jan. 2015.

_____. *Decreto nº 592*, de 06 de julho de 1992. Atos internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Cívicos e Políticos. Promulgação. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D0592.htm>. Acesso em: 15 jan. 2015.

_____. *Decreto nº 6.481*, de 12 de junho de 2008. Regulamenta os artigos 3º, alínea “d”, e 4º da Convenção 182 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) que trata da proibição das piores formas de trabalho infantil e ação imediata para sua eliminação, aprovada pelo Decreto Legislativo nº 178, de 14 de dezembro de 1999, e promulgada pelo Decreto nº 3.597, de 12 de setembro de 2000, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/decreto/d6481.htm>. Acesso em: 13 de jul. de 2015.

_____. *Decreto nº 6.872*, de 4 de junho de 2009. Aprova o Plano Nacional de Promoção da Igualdade Racial – PLANAPIR, e institui o seu Comitê de Articulação e Monitoramento. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d6872.htm>. Acesso em: 13 set. 2015.

_____. Decreto nº 65.810, de 8 de dezembro de 1969. Promulga a Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial. *Diário Oficial [da] União*, Poder Executivo, Brasília, DF, 1969.

_____. *Decreto nº 678*, de 6 de novembro de 1992. Promulga a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), de 22 de novembro de 1969. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D0678.htm>. Acesso em: 17 jan. 2015.

_____. *Decreto nº 7.030*, de 14 de dezembro de 2009. Promulga a Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, concluída em 23 de maio de 1969, com reserva aos artigos 25 e 66. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d7030.htm>. Acesso em: 16 abr. 2015.

_____. Decreto nº 7.030, de 14 de dezembro de 2009. Promulga a Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, concluída em 23 de maio de 1969, com reservas aos artigos 25 e 66. *Diário Oficial [da] União*, Poder Executivo, Brasília, DF, 15 dez. 2009.

_____. Decreto nº 8.136, de 5 de novembro de 2013. Aprova o regulamento do Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial – SINAPIR, instituído pela Lei nº 12.288, de 20 de julho de 2010. *Diário Oficial [da] União*, Poder Executivo, Brasília, DF, 06 nov. 2013.

_____. Decreto nº 99.710, de 21 de novembro de 1990b. Promulga a Convenção sobre os Direitos da Criança. *Diário Oficial [da] União*, Brasília, DF, 22 nov. 1990b.

_____. *Decreto-Lei nº 2.848*, de 7 de dezembro de 1940. Código Penal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del2848compilado.htm>. Acesso em: 10 de fev. de 2015.

_____. *Emenda Constitucional nº 45*, de 30 de dezembro de 2004. Altera dispositivos dos arts. 5º, 36, 52, 92, 93, 95, 98, 99, 102, 103, 104, 105, 107, 109, 111, 112, 114, 115, 125, 126, 127, 128, 129, 134 e 168 da Constituição Federal, e acrescenta os arts. 103-A, 103B, 111-A e 130-A, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc45.htm>. Acesso em: 16 abr. 2015.

_____. *FUNABEM 20 anos*. Rio de Janeiro: Funabem/MPAS, 1984.

_____. IMPÉRIO. *Lei de 13 de maio de 1888*. Declara extinta a escravidão no Brasil. Palácio do Rio de Janeiro. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br>>. Acesso em: 16 jun. 2015.

_____. IMPÉRIO. *Lei nº 581*, de 4 de setembro de 1850. Estabelece medidas para a repressão ao tráfico de africanos neste Império. Palácio do Rio de Janeiro. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br>>. Acesso em: 16 jun. 2015.

_____. *Lei n. 6.697*, de 10 de outubro de 1979. Institui o Código de Menores. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/L6697htm>. Acesso em: 3 ago. 2015.

_____. *Lei nº 1.390*, de 3 de julho de 1951. Inclui entre as contravenções penais a prática de atos resultantes de preconceitos de raça ou de côr. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L1390.htm>. Acesso em: 13 jun. 2015.

_____. *Lei nº 10.406*, de 10 de janeiro de 2002. Código Civil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406.htm>. Acesso em: 12 fev. 2015.

_____. *Lei nº 10.639*, de 09 de janeiro de 2003. Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para incluir no currículo oficial da Rede de Ensino a obrigatoriedade da temática “História e Cultura Afro-Brasileira”, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/L10.639.htm>. Acesso em: 10 set. 2015.

_____. *Lei nº 10.678*, de 23 de maio de 2003. Cria a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, da Presidência da República e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/L10.678.htm>. Acesso em: 10 set. 2015.

_____. *Lei nº 10.683*, de 28 de maio de 2003. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. *Diário Oficial [da] União*, Poder Executivo, Brasília, DF, 29 de maio de 2003.

_____. *Lei nº 11.645*, de 10 de março de 2008. Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, modificada pela Lei nº 10.639, de 9 de janeiro de 2003, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para incluir no currículo oficial da rede de ensino a obrigatoriedade da temática “História e Cultura Afro-Brasileira e Indígena”. *Diário Oficial [da] União*, Poder Executivo, Brasília, DF, 11 mar. 2008.

_____. *Lei nº 12.010*, de 3 de agosto de 2009. Dispõe sobre adoção; altera as Leis nºs 8.069, de 13 de julho de 1990 - Estatuto da Criança e

do Adolescente, 8.560, de 29 de dezembro de 1992; revoga dispositivos da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 - Código Civil, e da Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/112010.htm>. Acesso em: 17 ago. 2015.

_____. Lei nº 12.288, de 20 de julho de 2010. Institui o Estatuto da Igualdade Racial; altera as Leis nºs 7.716, de 5 de janeiro de 1989, 9.029, de 13 de abril de 1995, 7.347, de 24 de julho de 1985, e 10.778, de 24 de novembro de 2003. *Diário Oficial [da] União*, Poder Executivo, Brasília, DF, 21 jul. 2010.

_____. Lei nº 12.435, de 6 de julho de 2011. Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12435.htm>. Acesso em: 18 jun. 2015.

_____. Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012. Dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112711.htm>. Acesso em: 14 set. 2015.

_____. Lei nº 12.990, de 9 de junho de 2014. Reserva aos negros 20% (vinte por cento) das vagas oferecidas nos concursos públicos para provimento de cargos efetivos e empregos públicos no âmbito da administração pública federal, das autarquias, das fundações públicas, das empresas públicas e das sociedades de economia mista controladas pela União. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L12990.htm>. Acesso em: 14 set. 2015.

_____. Lei nº 2.040, de 28 de setembro de 1871. Declara libertos os filhos de escravas nascidos a partir da aprovação da lei. *Coleção de Leis do Brasil*, Poder Legislativo, Rio de Janeiro, RJ. v. 1, p. 147, 31 dez. 1871.

_____. Lei nº 4.513, de 1º de dezembro de 1964. Autoriza o Poder Executivo a criar a Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor, a ela incorporando o patrimônio e as atribuições do Serviço de Assistência a Menores, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L4513.htm>. Acesso em: 13 jun. 2015.

_____. *Lei nº 6.683*, de 28 de agosto de 1979. Concede anistia e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6683.htm>. Acesso em: 9 ago. 2015.

_____. *Lei nº 6.767*, de 20 de dezembro de 1979. Modifica dispositivos da Lei nº 5.682, de 21 de julho de 1971 (Lei Orgânica dos Partidos Políticos), nos termos do artigo 152 da Constituição, alterado pela Emenda Constitucional nº 11, de 1978; dispõe sobre preceitos do Decreto-lei nº 1.541, de 14 de abril de 1977, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/L6767.htm>. Acesso em: 05 de nov. de 2015.

_____. *Lei nº 7.437*, de 20 de dezembro de 1985. Inclui, entre as contravenções penais a prática de atos resultantes de preconceito de raça, de cor, de sexo ou de estado civil, dando nova redação à Lei nº 1.390, de 3 de julho de 1951 – Lei Afonso Arinos. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L7437.htm>. Acesso em: 21 jun. 2015.

_____. *Lei nº 8.069*, de 13 de julho de 1990a. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente E dá outras providências. *Diário Oficial [da] União*, Poder Executivo, Brasília, DF, 16 jul. 1990a.

_____. *Lei nº 8.242*, de 12 de outubro de 1991. Cria o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda) e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/Leis/L8242.htm>. Acesso em: 3 ago. 2015.

_____. *Lei nº 8.742*, de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8742compilado.htm>. Acesso em: 9 set. 2015.

_____. *Lei nº 9.394*, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm>. Acesso em: 10 set. 2015.

_____. *Plano Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil e Proteção ao Trabalhador Adolescente*. Brasília: Ministério do Trabalho e Emprego, Secretaria de Inspeção do Trabalho, 2004.

_____. *Plano Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil e Proteção do Adolescente Trabalhador/ Comissão Nacional de Erradicação do Trabalho Infantil*. 2. ed. Brasília: Ministério do Trabalho e Emprego, 2011.

_____. *Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária*. Secretaria Especial dos Direitos Humanos. Brasília-DF: Conanda, 2006.

_____. *Política Nacional do Bem-Estar do Menor em ação*. Brasília: Funabem, 1973.

_____. *Resolução nº 113, de 19 de abril de 2006*. Dispõe sobre os parâmetros para a institucionalização e fortalecimento do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente. Brasília: Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, 19 abr. 2006.

BRITO, Antonio. Estado Nacional, etnicidade e autodeterminação. In: COLAÇO, Thais Luzia (Org.). *Elementos de Antropologia Jurídica*. Florianópolis: Conceito, 2008. p. 41-57.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Políticas públicas e direito administrativo. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, v. 34, n. 133, jan./mar. 1997.

CADEMARTORI, Luiz Henrique Urquhart; GRUBBA, Leilane Serrattine. O embasamento dos direitos humanos e sua relação com os direitos fundamentais a partir do diálogo garantista com a teoria da reinvenção dos direitos humanos. *Rev. Direito GV* [online], Rio de Janeiro, v. 8, n. 2, p. 703-724, 2012.

_____. *Estado de direito e legitimidade: uma abordagem garantista*. 2. ed. Campinas: Millennium, 2006.

CÂMARA DOS DEPUTADOS FEDERAL. *Projeto de Emenda Constitucional nº 171*, de 19 de agosto de 1993. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=14493>>. Acesso em: 12 ago. 2015.

_____. *Projeto de Emenda Constitucional nº 215*, de 28 de março de 2000. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=14562>>. Acesso em: 12 ago. 2015.

_____. *Projeto de Lei nº 6.583*, de 16 de outubro de 2013. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=597005>>. Acesso em: 12 ago. 2015.

CAMILO, Christiane de Holanda. Direitos Humanos, modernidade, colonialidade, e relações étnico-raciais no Brasil. In: CANÇADO

TRINDADE, Antônio Augusto; LEAL, César Barros (Orgs.). *Igualdade e não discriminação*. Fortaleza: IBDH/IIDH/SLADI, 2014.

CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. “Apresentação”. In: PIOVESAN, Flávia. *Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional*. 14. ed. atual. São Paulo: Saraiva, 2013.

_____. *Tratado de Direito Internacional dos Direitos Humanos*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1997. v. I.

_____. *Tratado de Direito Internacional dos Direitos Humanos*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1999. v. II.

_____. *Tratado de Direito Internacional dos Direitos Humanos*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2003. v. III.

CANDAU, Vera Maria. Direitos humanos, educação e interculturalidade: as tensões entre igualdade e diferença. *Rev. Bras. Educ.* [online], v. 13, n. 37, p. 45-56, 2008.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional e teoria da Constituição*. Coimbra: Almedina, 1998.

CAPRA, Fritjof. *O ponto de mutação*. Tradução de Álvaro Cabral. 17. ed. São Paulo: Cultrix, 1996.

CARBONELL, Miguel (Org.). *Constitucionalismo(s)*. Madrid: Editorial Trotta, 2003.

CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. 16. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013.

CARVALHO, Marta Maria Chagas de. Quando a história da educação é a história da disciplina e da higienização das pessoas. In: FREITAS, Marcos Cezar de (Org.). *História Social da Infância no Brasil*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1999.

CASO MAJU Coutinho: ataques racistas a jornalista da Globo serão investigados pelo Ministério Público. 2015. Disponível em: <http://www.brasilpost.com.br/2015/07/04/racismo-maria-julia-couti_n_7726990.html>. Acesso em: 09 out. 2015.

COLAÇO, Thais Luzia. Os “novos” direitos indígenas. In: WOLKMER, Antônio Carlos; LEITE, José Rubens Morato (Orgs.). *Os “novos” direi-*

tos no Brasil: natureza e perspectivas. São Paulo: Saraiva, 2003. p. 75-98.

CONANDA. *Construindo a Política Nacional dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes e o Plano Decenal dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes 2011-2020*. Documento para consulta pública. Brasília: Conanda, SEDH, 2010a.

_____. *Plano Decenal dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes*. Brasília: Conanda, SEDH, 2010b.

_____. *Resolução nº 161*, de 4 de dezembro de 2013. Estabelece os parâmetros para a discussão, formulação e deliberação dos planos decenais dos direitos humanos da criança e do adolescente em âmbito estadual, distrital e municipal, em consonância com os princípios e diretrizes já estabelecidos pelo Plano Nacional Decenal dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes. Disponível em: <<http://www.sdh.gov.br/sobre/participacao-social/conselho-nacional-dos-direitos-da-crianca-e-do-adolescente-conanda/resolucoes/resolucoes-1>>. Acesso em: 2 out. 2015.

COSTA, Antônio Carlos Gomes da. Natureza e implantação do novo direito da criança e do adolescente. In: PEREIRA, Tânia da Silva (Coord.). *Estatuto da Criança e do Adolescente: Lei nº 8.069/90: estudos sócio-jurídicos*. Rio de Janeiro: Renovar, 1992.

COSTA, Marli Marlene Moraes da; PORTO, Rosane T. Carvalho. A transversalidade das políticas públicas de gênero: um caminho para efetivação dos direitos sociais da mulher. In: SIMPÓSIO INTERNACIONAL DE DIREITO: dimensões materiais e eficácias dos direitos fundamentais, v. 1, n. 1, 2012. *Anais...* Disponível em: <<http://editora.unoesc.edu.br/index.php/simposiointernacionaldedireito/article/view/1622>>. Acesso em: 30 set. 2014.

CRENSHAW, Kimberlé. Documento para o encontro de especialistas em aspectos da discriminação racial relativos ao gênero. *Estudos Feministas*. Florianópolis, ano 10, n. 1, p. 171-188, jan./jun. 2002.

CUSTÓDIO, André Viana. *A exploração do trabalho infantil doméstico no Brasil contemporâneo: limites e perspectivas para a sua erradicação*. Tese (Doutorado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2006.

_____. *Direito da Criança e do Adolescente*. Criciúma: Unesc, 2009.

_____. Teoria da proteção integral: pressuposto para compreensão do direito da criança e do adolescente. *Revista do Direito*, v. 29, p. 22-43, 2008. Disponível em: <<http://online.unisc.br/seer/index.php/direito/article/viewFile/657/454>>. Acesso em: 02 nov. 2015.

_____; VERONESE, Josiane Rose Petry. *Crianças esquecidas: o trabalho infantil doméstico no Brasil*. Curitiba: Multidéia, 2009.

_____; _____. *Trabalho infantil doméstico no Brasil*. São Paulo: Saraiva, 2013.

DANTAS, Carla. Direito de petição do indivíduo no sistema global de proteção dos direitos humanos. *SUR. Revista Internacional de Direitos Humanos*, Sur – Rede Universitária de Direitos Humanos, São Paulo, v. 1, n. 1, jan. 2004.

DARWIN, Charles. *A origem das espécies*. Tradução de Eduardo Fonseca. São Paulo: Hemus, 1981.

DILMA REÚNE Igualdade Racial e Mulheres sob Ministério da Cidadania. 2015. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/poder/2015/09/1685880-dilma-se-reune-com-temer-para-definir-espaco-do-pmdb-no-governo.shtml?cmpid=twfolha>>. Acesso em: 02 out. 2015.

DIMOULIS, Dimitri; MARTINS, Leonardo. *Teoria geral dos direitos fundamentais*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

_____; _____. *Teoria geral dos direitos fundamentais*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

DOEK, Jaap. A CDC: desafios futuros. In: LIETEN, Kristoffel (Org.). *O problema do trabalho infantil: temas e soluções*. Tradução de Danielle Annoni. Curitiba: Multidéia, 2007.

DUARTE, Écio Oto Ramos; POZZOLO, Susanna. *Neoconstitucionalismo e positivismo jurídico: as faces da teoria do direito em tempos de interpretação moral da Constituição*. São Paulo: Landy, 2006.

_____; _____. *Neoconstitucionalismo e positivismo jurídico: as faces da teoria do direito em tempos de interpretação moral da Constituição*. 2. ed. com posfácio de Lenio Luiz Streck. São Paulo: Landy, 2010.

DURAN, Carlos Villan. Luzes e sombras do novo Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas. *SUR – Revista Internacional de Direitos Humanos*, São Paulo, ano 3, n. 5, 2006.

FALEIROS, Vicente de Paula. Infância e processo político no Brasil. In: RIZZINI, Irene; PILOTTI, Francisco (Orgs.). *A arte de governar crianças: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil*. 2. ed. rev. São Paulo: Cortez, 2009.

FAZZI, Rita de Cássia. *O drama racial de crianças brasileiras: socialização entre pares e preconceito*. Belo Horizonte: Autêntica, 2006.

FERNANDES, Ana Tereza; CASTRO, Camila; MARON, Juliana. Desafios para implementação de políticas públicas: Intersetorialidade e regionalização. In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 6., 2013, *Anais...* Brasília, 2013.

FERNANDES, Florestan. *O negro no mundo dos brancos*. Apresentação de Lilia Moritz Schwarcz. 2. ed. rev. São Paulo: Global, 2007.

FERRAJOLI, Luigi. *A soberania no mundo moderno: nascimento e crise do Estado Nacional*. Tradução de Carlo Coccioli e Márcio Lauria Filho; revisão da tradução Karina Jannini. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

_____. *Garantismo: uma discussão sobre direito e democracia*. Prefácio e Tradução de Alexander Araújo de Souza. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2012.

_____. *Los fundamentos de los derechos fundamentales*. Madrid: Editorial Trotta, 2009.

FISCHER, Rosa Maria (Coord.). *Os Bons Conselhos: Pesquisa “Conhecendo a realidade”*. São Paulo: CEATS/FIA, 2007.

FLORES, Joaquín Herrera. Direitos Humanos, interculturalidade e racionalidade de resistência. *Seqüência*, Florianópolis, UFSC, v. 23, n. 44, 2002.

FOUCAULT, Michel. *Vigiar e Punir: nascimento da prisão*. Tradução de Raquel Ramallete. 41. ed. Petrópolis: Vozes, 2013.

FRASER, Nancy. Redistribuição, Reconhecimento e Participação: Por uma Concepção Integrada da Justiça. In: SARMENTO, Daniel; IKAWA, Daniela; PIOVESAN, Flávia (Coords.). *Igualdade, Diferença e Direitos Humanos*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

FREYRE, Gilberto. *Casa-grande & senzala*. 40. ed. Rio de Janeiro: Record, 2000.

FRISCHEISEN, Luiza Cristina Fonseca. *A construção da igualdade e o sistema de justiça no Brasil*: alguns caminhos e possibilidades. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

GARCIA-FILICE, Renísia Cristina. Políticas educacionais, culturais e relações étnico-raciais: a implementação do artigo 26-A da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional nº 9.394/1996. In: SILVA, Tatiana Dias; GOES, Fernanda Lira (Orgs.). *Igualdade racial no Brasil*: reflexões no Ano Internacional dos Afrodescendentes. Brasília: IPEA, 2013.

GIANEZINI, Kelly; BARRETO, Letícia; VIEIRA, Reginaldo de Souza. Políticas Públicas e seu processo de criação: apontamentos introdutórios. In: COSTA, Marli Marlene Moraes da; RODRIGUES, Hugo Thami (Orgs.). *Direito e Políticas Públicas X*. Curitiba: Multideia, 2015.

GIL, Antônio Carlos, *Métodos e técnicas de pesquisa social*. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

GOHN, Maria da Glória. *Teorias dos movimentos sociais*. Paradigmas clássicos e contemporâneos. São Paulo: Loyola, 1997.

GOMES, Joaquim Barbosa. O debate constitucional sobre as ações afirmativas. In: SANTOS, Renato Emerson dos; LOBATO, Fátima (Orgs.). *Ações afirmativas*: políticas públicas contra as desigualdades raciais. Rio de Janeiro: DP&A, 2003.

GOMES, Nilma Lino. Alguns termos e conceitos presentes no debate sobre relações raciais no Brasil: uma breve discussão. In: SECRETARIA DE EDUCAÇÃO CONTINUADA, ALFABETIZAÇÃO E DIVERSIDADE. *Educação anti-racista*: caminhos abertos pela Lei Federal nº 10.639/03. Brasília: Ministério da Educação, Secad, 2005. (Col. Educação para todos)

GONÇALVES, Luiz Alberto Oliveira; SILVA, Petronilha Beatriz Gonçalves e. Movimento Negro e Educação. In: SECRETARIA DE EDUCAÇÃO CONTINUADA, ALFABETIZAÇÃO E DIVERSIDADE. *Educação como exercício de diversidade*. Brasília: Unesco, MEC, AN-Ped, 2005. (Col. Educação para Todos)

GORENDER, Jacob. *A escravidão reabilitada*. 2. ed. São Paulo: Ática, 1991.

GOSS, Karine Pereira; PRUDÊNCIO, Kelly. O conceito de movimentos sociais revisitado. *Em Tese* [online], v. 2, n. 1, p.75-91, jan./jul. 2004. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/emtese/article/view/13624/12489>>. Acesso em: 16 nov. 2015.

GUASTINI, Ricardo. La constitucionalización del ordenamiento jurídico. In: CARBOBELL, Miguel (Org.). *Constitucionalismo(s)*. Madrid: Editorial Trotta, 2003.

GUIMARÃES, Antonio Sérgio Alfredo. *Classes, raças e democracia*. São Paulo: Editora 34, 2002.

_____. *Preconceito Racial: modos, temas e tempos*. São Paulo: Cortez, 2008. (Col. Preconceitos, v. 6)

_____. *Racismo e Anti-racismo no Brasil*. 2. ed. São Paulo: Editora 34, 2005.

HABERMAS, Jürgen. *A inclusão do outro: estudos de teoria política*. São Paulo: Edições Loyola, 2002.

HALL, Stuart. *Da Diáspora: Identidades e mediações culturais*. Tradução de Adelaine la Guardia Resende *et al.* Belo Horizonte: UFMG Editora, 2003.

HASENBALG, Carlos Alfredo. Desigualdades raciais no Brasil. In: _____; SILVA, Nelson do Valle. *Estrutura social, mobilidade e raça*. São Paulo: Vértice, 1988.

HASENBALG, Carlos Alfredo. *Discriminação e desigualdades raciais no Brasil*. Tradução de Patrick Burglin. Rio de Janeiro: Graal, 1979.

_____; SILVA, Nelson do Valle. *Estrutura social, mobilidade e raça*. São Paulo: Vértice, 1988.

HENRIQUES, Ricardo. *Desigualdade Racial no Brasil: evolução das condições de vida na década de 90*. Rio de Janeiro: IPEA, 2001.

_____; COSTA, Caroline Limberger. O desenvolvimento da cidadania através do empoderamento social local: uma forma de (re)pensar o Poder Local. In: COSTA, Marli Marlene Moraes da; PORTO, Rosane Teresinha Carvalho; REIS, Suzéte da Silva (Orgs.). *Direito, Cidadania e Políticas Públicas IV*. Curitiba: Multideia, 2010.

HESSE, Konrad. *A força normativa da Constituição*. Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1991.

HOFBAUER, Andréas. *Uma história de branqueamento ou o negro em questão*. São Paulo: Unesp, 2006.

IBGE. *Síntese dos Indicadores Sociais 2007*. Rio de Janeiro: IBGE, 2008.

_____. *Características Étnico-raciais da população: um estudo das categorias de classificação de cor ou raça 2008*. Rio de Janeiro: IBGE, 2011. Disponível em: <<http://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=249891>>. Acesso em: 08 nov. 2015.

_____. *Censo Demográfico 2000: Dados da amostra*. Rio de Janeiro: IBGE. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em: 12 abr. 2009.

_____. *PNAD 2007: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios*. Rio de Janeiro, 2007.

_____. *PNAD 2008: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios: síntese dos Indicadores Sociais 2007*. Rio de Janeiro: IBGE, 2008a.

_____. *Síntese dos Indicadores Sociais 2012*. Rio de Janeiro: IBGE, 2012.

_____. *Síntese dos Indicadores Sociais 2013*. Rio de Janeiro: IBGE, 2013.

_____. *Síntese dos Indicadores Sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira*. Rio de Janeiro: IBGE, 2008b.

INOJOSA, Rose Marie. Descentralização e intersetorialidade: a construção de um modelo de gestão municipal. *RAP*, Rio de Janeiro, n. 32, p. 11-22, mar./abr. 1998.

_____. Sinergia em políticas e serviços públicos: desenvolvimento social com intersetorialidade. *Cadernos Fundap*, São Paulo, n. 22, p. 102-110, 2001.

IPEA; SEPIR. *Situação social da população negra por estado*. Brasília: IPEA, 2014.

JACCOUD, Luciana. O combate ao racismo e à desigualdade: o desafio das políticas públicas de promoção da igualdade racial. In: THEODORO, Mário (Org.). *As políticas públicas e a desigualdade racial no Brasil: 120 anos após a abolição*. 2. ed. Brasília: IPEA, 2008b.

_____. Racismo e República: o debate sobre o branqueamento e a discriminação racial no Brasil. In: THEODORO, Mário (Org.). *As políticas públicas e a desigualdade racial no Brasil: 120 anos após a abolição*. 2. ed. Brasília: IPEA, 2008a.

_____; BEGHIN, Nathalie. *Desigualdades Raciais no Brasil: um balanço da intervenção governamental*. Brasília: Ipea, 2002.

JACOBI, Pedro Roberto. *Políticas sociais e ampliação da cidadania*. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2002.

JESUS, Rodrigo Ednilson de; GOMES, Nilma Lino. Panorama de implementação da Lei nº 10.639/2003: contribuições da pesquisa práticas pedagógicas de trabalho com relações étnico-raciais na escola. In: SILVA, Tatiana Dias; GOES, Fernanda Lira (Orgs.). *Igualdade racial no Brasil: reflexões no Ano Internacional dos Afrodescendentes*. Brasília: IPEA, 2013.

JUNQUEIRA, Luciano A. Prates. A gestão intersetorial das políticas sociais e o terceiro setor. *Saúde e Sociedade*, São Paulo, v. 13, n. 1, p. 25-36, jan./abr. 2004.

KUHN, Thomas S. *A estrutura das revoluções científicas*. 3. ed. São Paulo: Perspectiva, 1994.

LAFER, Celso. A reconstrução dos direitos humanos: a contribuição de Hannah Arendt. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 11, n. 30, 1997.

_____. *A reconstrução dos Direitos Humanos: um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt*. 5. reimp. São Paulo: Companhia das Letras, 1988.

LAPLATINE, François. *Aprender Antropologia*. Tradução de Marie-Agnès Chauvel. São Paulo: Brasiliense, 1988.

LEITE, Juliana Pires de Arruda. *A coordenação na implementação interorganizacional de políticas: elementos para um referencial analítico*. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Econômico) – Programa de Pós-

-Graduação do Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas – Unicamp, Campinas, 2011.

LÉVI-STRAUSS, Claude. *Raça e história*. São Paulo: Martins Fontes, 1952.

LIBERATI, Wilson Donizeti; CYRINO, Publio Caio Bessa. *Conselhos e Fundos no Estatuto da Criança e do Adolescente*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

LIMA, Fernanda da Silva. *A proteção integral de crianças e adolescentes negros: um estudo do sistema de garantia de direitos para a promoção da igualdade racial no Brasil*. Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, PPGD/UFSC, 2010.

_____; MATTEL, Larissa de Fáveri. A escola e as barreiras da cor: entre as tensões raciais e a garantia de direitos de crianças e adolescentes negros no ambiente escolar. In: VERONESE, Josiane Rose Petry; ROSSATO, Luciano Alves; LÉPORE, Paulo Eduardo (Coords). *Estatuto da Criança e do Adolescente: 25 anos de desafios e conquistas*. São Paulo: Saraiva, 2015.

_____; VERONESE, Josiane Rose Petry. *Mamãe África, cheguei ao Brasil: os direitos da criança e do adolescente sob a perspectiva da igualdade racial*. Florianópolis: Ed. da UFSC, Fundação Boiteux, 2011.

_____; _____. *Os direitos da criança e do adolescente: a necessária efetivação dos direitos fundamentais*. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2012. (Col. Pensando o Direito no Século XXI; v. 5)

LIMA, Ivan Costa. *Pedagogia inter-étnica: uma proposta do movimento negro em Salvador (1974-1990)*. In: OLIVEIRA, Iolanda de; SILVA, Petronilha Beatriz Gonçalves; PINTO, Regina Phaim (Orgs.). *Negro e educação: escola, identidades, cultura e políticas públicas*. São Paulo: Ação Educativa, ANPED, 2005.

LIMA, Lane da Gama; VENÂNCIO, Renato Pinto. O abandono de crianças negras no Rio de Janeiro. In: DEL PRIORE, Mary (Org.). *História da Criança no Brasil*. 4. ed. São Paulo: Contexto, 1996.

LIMA, Miguel M. Alves. *O Direito da Criança e do Adolescente: fundamentos para uma abordagem principiológica*. Tese (Doutorado em

Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2001.

LUEDY, Almerinda; MENDES, Vera Lúcia Peixoto S.; RIBEIRO JUNIOR, Hugo. Gestão pública por resultados: contrato de gestão como indutor de melhorias em um hospital universitário. *Organizações e Sociedade* [online], Salvador, v. 19, n. 63, p. 641-659, 2012.

MACHADO, Isabel Penido de Campos. O princípio da igualdade no sistema interamericano de proteção dos direitos humanos: do tratamento diferenciado ao tratamento discriminatório. In: CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto; LEAL, César Barros (Orgs.). *Igualdade e não discriminação*. Fortaleza: IBDH/IIDH/SLADI, 2014.

MACIEL, Maria Eunice de S. A Eugenia no Brasil. *Anos 90*, Porto Alegre, n. 11, p. 121-143, 1999.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. *Fundamentos de metodologia científica*. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

MARQUES, Eugenia Portela de Siqueira. Programa universidade para todos: política de ação afirmativa para negros na educação superior? In: OLIVEIRA, Iolanda de *et al. Negro e Educação 4: linguagens, resistências e políticas públicas*. São Paulo: Ação Educativa, ANPED, 2007.

MARTINS, Humberto Falcão. *Uma teoria da fragmentação de políticas públicas: desenvolvimento e aplicação na análise de três casos de políticas de gestão pública*. Tese (Doutorado em Administração) – Programa de Pós-Graduação em Administração pela Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas pela Fundação Getúlio Vargas (FGV), Rio de Janeiro, 2003.

MARTINS, Sergio da Silva. Ação afirmativa e desigualdade racial no Brasil. *Estudos Feministas*, Florianópolis, v. 4, n. 1, 1996.

MATOS, Patrícia de Castro. O reconhecimento, entre a justiça e a identidade. *Lua Nova* [online], São Paulo, n. 63, p. 143-160, 2004.

_____. *A sociologia política do reconhecimento: as contribuições de Charles Taylor, Axel Honneth e Nancy Fraser*. São Paulo: Annablume, 2006.

MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. *Curso de Direito Internacional Público*. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

MELUCCI, Alberto. *A invenção do presente: movimentos sociais nas sociedades complexas*. Petrópolis: Vozes, 2001.

MONSALVE, Viviana Bohorquez; ROMÁN, Javier Aguirre. As tensões da dignidade humana: conceituação e aplicação no direito internacional dos direitos humanos. *Sur, Revista Internacional de Direitos humanos*. [online], São Paulo, v. 6, n. 11, p. 40-63, 2009.

MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 28. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

MORIN, Edgar. *O método 4: as ideias, habitat, vida, costumes, organização*. Tradução de Juremir Machado da Silva. 4. ed. Porto Alegre: Sulina, 2005.

MOURA, Clóvis. *Os quilombos e a rebelião negra*. 7. ed. São Paulo: Brasiliense, 1987. (Coleção Tudo é História)

MOVIMENTO NACIONAL DE MENINOS E MENINAS DE RUA. *Psicologia: Ciência e profissão* [online], Brasília, v. 8, n. 1, p. 14-14, 1988.

NASCIMENTO, Sueli do. Reflexões sobre a intersectorialidade entre as políticas públicas. *Serviço Social & Sociedade* [online], São Paulo, n. 101, p. 95-120, 2010.

OLIVEIRA, Fabiana de. Relações raciais na creche. In: OLIVEIRA, Iolanda de; SILVA, Petronilha Beatriz Gonçalves; PINTO, Regina Pahim. *Negro e Educação: escola, identidades, cultura e políticas públicas*. São Paulo: Ação Educativa, ANPEd, 2005.

OLIVEIRA, Nythamar de. Racismo, reconhecimento, respeito: Axel Honneth e o déficit fenomenológico da teoria crítica. In: BAVARESCO, Agemir; BARBOSA, Evandro; ETCHEVERRY, Kátia Martins. *Projetos de Filosofia*. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2011.

OLIVEIRA, Waldir Freitas. Entrevista. As pesquisas na Bahia sobre os afro-brasileiros. *Estudos Avançados* [online], v. 18, n. 50, p. 127-134, 2004.

ONU - ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Carta da ONU*, de 26 de junho de 1945. Disponível em: <<http://nacoesunidas.org/carta/>>. Acesso em: 16 jan. 2015.

_____. *Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança*, de 20 de novembro de 1989. Disponível em: <<http://nacoesunidas.org/docs/>>. Acesso em: 21 jan. 2015.

_____. *Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência*, de 30 de março de 2007. Disponível em: <<http://nacoesunidas.org/docs/>>. Acesso em: 21 jan. 2015.

_____. *Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial*, de 21 de dezembro de 1965. Disponível em: <<http://nacoesunidas.org/docs/>>. Acesso em: 21 jan. 2015.

_____. *Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher*, de 18 de dezembro de 1979. Disponível em: <<http://nacoesunidas.org/docs/>>. Acesso em: 21 jan. 2015.

_____. *Declaração Universal dos Direitos Humanos*. Adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 10 de dezembro de 1948. Brasília: Senado Federal, 1995.

ONU - ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Declaração Universal dos Direitos da Criança*, de 20 de novembro de 1959. Disponível em: <<http://nacoesunidas.org/docs/>>. Acesso em: 12 jun. 2015.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. *Carta de la Organización de los Estados Americanos (Carta da OEA)*, de 30 de abril de 1948. Disponível em: <http://www.oas.org/dil/esp/tratados_A-41_Carta_de_la_Organizacion_de_los_Estados_Americanos.htm>. Acesso em: 21 jan. 2015.

_____. *Convención Americana sobre Derechos Humanos (B-32)*, de 22 de novembro de 1969. Disponível em: <http://www.oas.org/dil/esp/tratados_B-32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos.htm>. Acesso em: 8 jan. 2015.

_____. *Convención Interamericana contra el racismo, la discriminación racial y formas conexas de intolerancia (A-68)*, de 5 de junio de 2013a. Disponível em: <http://www.oas.org/es/sla/ddi/tratados_multilaterales_interamericanos_A-68_racismo.asp>. Acesso em: 10 maio 2015.

_____. *Convención Interamericana contra toda forma de discriminación e intolerancia (A-69)*, de 5 de junio de 2013b. Disponível em: <http://www.oas.org/es/sla/ddi/tratados_multilaterales_interamericanos_A-69_discriminacion_intolerancia.asp>. Acesso em: 10 maio 2015.

_____. *La situación de las personas afrodescendientes en las Américas*. Relatório da CIDH, Washington, D.C.: CIDH, 2011.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. *Convenção nº 138 sobre idade mínima para admissão no emprego*, de 27 de junho de 1973. Disponível em: <<http://www.oit.org.br/sites/all/ipecc/normas/conv138.php>>. Acesso em: 17 ago. 2015.

_____. *Convenção nº 182 sobre a proibição das piores formas de trabalho infantil e a ação imediata para a sua eliminação*, de 17 de junho de 1999. Disponível em: <<http://www.oitbrasil.org.br/node/518>>. Acesso em: 17 ago. 2015.

ORTIZ, Renato. *Cultura brasileira e identidade nacional*. São Paulo: Brasiliense, 1985.

ORWELL, George. *A Revolução dos Bichos: um conto de fadas*. Tradução Heitor Aquino Ferreira. Posfácio Christopher Hitchens. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

OSÓRIO, Rafael Guerreiro. Desigualdade racial e mobilidade social no Brasil: um balanço das teorias. In: THEODORO, Mário (Org.). *As políticas públicas e a desigualdade racial no Brasil: 120 anos após a abolição*. 2. ed. Brasília: IPEA, 2008.

PAIVA, Angela Randolpho. Movimentos sociais e políticas de ação afirmativa nas universidades brasileiras: a ação do movimento negro. In: SCHERER-WARREN, Ilse; LÜCHMANN, Lúgia Helena Hahn (Orgs.). *Movimentos sociais e participação: abordagens e experiências no Brasil e na América Latina*. Florianópolis: Editora da UFSC, 2011.

PAIXÃO, Marcelo *et al.* (Orgs.). *Relatório Anual das Desigualdades Raciais no Brasil 2009-2010: Constituição Cidadã, seguridade social e seus efeitos sobre as assimetrias de cor ou raça*. Rio de Janeiro: Garamond, 2010.

_____; CARVANO, Luiz Marcelo (Orgs.). *Relatório Anual das Desigualdades Raciais no Brasil 2007-2008*. Rio de Janeiro: Garamond, 2008.

_____; SOUZAS, Raquel; CARVANO, Luiz Marcelo. *A arte do encontro: levantamento das fontes de dados sobre as desigualdades raciais no Brasil*. (Relatório de Pesquisa) Rio de Janeiro/São Paulo: Laeser, IE,

UFRJ, 2004. Disponível em: <<http://www.laeser.ie.ufrj.br/relatorios.asp>>. Acesso: 08 nov. 2015.

PASSETTI, Edson. Crianças carentes e políticas públicas. In: DEL PRIORE, Mary (Org.). *História das Crianças no Brasil*. 6. ed. São Paulo: Contexto, 2008.

PASSOS, José Joaquim Calmos de. O princípio de não discriminação. *Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado (RERE)*, Salvador, n. 11, p 1-18, set./out./nov. 2007.

PEDROSO, Fernando Gentil Gizzi de Almeida. Direito fundamental à igualdade: da evolução à sua concreção. In: CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto; LEAL, César Barros (Orgs.). *Igualdade e não discriminação*. Fortaleza: IBDH/ IIDH/ SLADI, 2014.

PEÑA FREIRE, Antônio Manuel. Constitucionalismo Garantista y Democracia. *Crítica Jurídica, Revista Latinoamericana de Política, Filosofía y Derecho*, n. 22, 2003.

PEREIRA, Amauri Mendes. Teorizações orgânicas: “saltos para a luz” na conjuntura da luta contra o racismo no Brasil. In: _____; SILVA, Joselina da (Orgs.). *Movimento Negro Brasileiro: escritos sobre os sentidos de democracia e justiça social no Brasil*. Belo Horizonte: Nandyala, 2009.

PEREIRA, Potyara A. P. *Necessidades Humanas: subsídios à crítica dos mínimos sociais*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2002.

PEREIRA, Rosângela Saldanha *et al.* Transversalidade de gênero e políticas sociais no orçamento do estado de Mato Grosso. *Revista Estudos Feministas*. [online], Florianópolis, v. 18, n. 2, p. 425-450, 2010.

PEREIRA, Tânia da Silva. *Direito da Criança e do Adolescente: uma proposta interdisciplinar*. Rio de Janeiro: Renovar, 1996.

_____. *Direito da Criança e do Adolescente: uma proposta interdisciplinar*. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

PERRUCHO FILHO, Jácomo Mutti. *Gestão Social e Políticas Públicas: a Agência de Desenvolvimento Social*. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2004.

PETRY VERONESE, Eduardo Rafael. *Um conceito de fraternidade para o direito*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015.

PFÄFFENSELLER, Michelli. Teoria dos direitos fundamentais. *Revista Jurídica*, Brasília, v. 9, n. 85, p.92-107, jun./jul. 2007.

PILOTTI, Francisco; RIZZINI, Irene. Introdução. In: PILOTTI, Francisco; RIZZINI, Irene. *Arte de Governar Crianças*. Rio de Janeiro: USU, 1995.

PIOVESAN, Flávia. A Constituição Brasileira de 1988 e os Tratados Internacionais de Proteção dos Direitos Humanos. *EOS, Revista Jurídica da Faculdade de Direito*, Curitiba, Dom Bosco, v. 2, n. 1, 2008a.

_____. Ações Afirmativas no Brasil: desafios e perspectivas. *Estudos Feministas*, Florianópolis, v. 16, n. 3, p. 424, set./dez. 2008b.

_____. Direito Internacional dos Direitos Humanos e Igualdade Étnico-Racial. In: SOUZA, Douglas Martins; PIOVESAN, Flávia (Coord.). *Ordem Jurídica e Igualdade Étnico-Racial*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008c.

_____. *Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional*. 3. ed. atual. São Paulo: Max Limonad, 1997.

_____. *Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional*. 14. ed. atual. São Paulo: Saraiva, 2013.

_____. Direitos Humanos Globais, Justiça Internacional e o Brasil. *Rev. Fund. Esc. Super. Minist. Público Dist. Fed. Territ.*, Brasília, ano 8, v. 15, p. 93-110, jan./jun. 2000.

_____. Hierarquia dos tratados internacionais de proteção dos direitos humanos: jurisprudência do STF. *Revista do Instituto de Hermenêutica Jurídica*, v. 6, p. 105-130, 2008d.

_____; GUIMARÃES, Luiz Carlos Rocha. *Convenção Sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial*. [Artigo não indexado.] Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/direitos/militantes/flaviapiovesan/piovesan_racial.html>. Acesso em: 03 jun. 2015.

POLÍCIA RODOVIÁRIA FEDERAL; OIT – ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. *Mapeamento dos pontos vulne-*

ráveis à exploração sexual ao longo das rodovias brasileiras. Brasília, 2010.

_____; _____. *6º Mapeamento de Pontos Vulneráveis à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes nas Rodovias Federais Brasileiras*. Brasília: SEDH, OIT, PRF, Childhood Brasil, 2014.

RAMIDOFF, Mário Luiz. *Direito da Criança e do Adolescente: por uma propedêutica jurídico-protetiva transdisciplinar*. Tese (Doutorado em Direito) – Curso de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2007.

_____. *Estatuto da Criança e do Adolescente: políticas públicas socialmente consequentes*. In: VERONESE, Josiane Rose Petry; ROSSATO, Luciano Alves; LÉPORE, Paulo Eduardo (Coords.). *Estatuto da Criança e do Adolescente: 25 anos de desafios e conquistas*. São Paulo: Saraiva, 2015.

RAMOS, André de Carvalho. *Curso de Direitos Humanos*. São Paulo: Saraiva, 2014.

_____. *Teoria geral dos direitos humanos na ordem internacional*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

REINACH, Sofia. *Gestão transversal das políticas públicas no âmbito Federal brasileiro: uma leitura inicial*. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas – FGV, São Paulo, 2013.

REZEK, Francisco. *Direito Internacional Público: curso elementar*. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

RIOS, Flavia Mateus. *Institucionalização do Movimento Negro no Brasil contemporâneo*. 2008. 168 f. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008.

RIOS, Roger Raupp. *O princípio da igualdade e a discriminação por orientação sexual: a homossexualidade no direito brasileiro e norte-americano*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

RIZZINI, Irene. *O Século Perdido: raízes históricas das políticas públicas para a infância no Brasil*. Rio de Janeiro: USU, 1997.

_____; RIZZINI, Irma; NAIFF, Luciene; BAPTISTA, Rachel (Coords.). *Acolhendo crianças e adolescentes: experiências de promoção do direito à convivência familiar e comunitária no Brasil*. São Paulo: Cortez; Brasília: Unicef, Ciespi; Rio de Janeiro: PUC-Rio, 2006.

RIZZINI, Irma. *Assistência à infância no Brasil: uma análise de sua construção*. Rio de Janeiro: Ed. Universitária Santa Úrsula, 1993.

_____. Meninos desvalidos e menores transviados: a trajetória da assistência pública até a Era Vargas. In: RIZZINI, Irene; PILOTTI, Francisco (Orgs.). *A arte de governar crianças: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil*. 2. ed. rev. São Paulo: Cortez, 2009.

ROCHA, Emerson. Cor e dor moral: sobre o racismo na ralé. In: SOUZA, Jessé (Orgs.). *A ralé brasileira: quem é e como vive*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2009.

RUBIO, David Sánchez. *Encantos e desencantos dos direitos humanos: de emancipações, libertações e dominações*. Tradução de Ivone Fernandes Morcillo Lixa, Helena Henkin. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2014.

SANCHES, Helen Crystine Corrêa; VERONESE, Josiane Rose Petry. *Dos filhos de criação à filiação socioafetiva*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2012.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *A gramática do tempo: para uma nova cultura política*. São Paulo: Cortez, 2006. (Col. Para um novo senso comum, v. 4)

_____. Introdução para ampliar o cânone do reconhecimento, da diferença e da igualdade. In: _____ (Org.). *Reconhecer para libertar: os caminhos do cosmopolitismo multicultural*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003a. (Coleção Reinventar a Emancipação Social: para novos manifestos. v. 3)

_____. Por uma concepção multicultural de direitos humanos. In: _____ (Org.). *Reconhecer para libertar: os caminhos do cosmopolitismo multicultural*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003b. (Coleção Reinventar a Emancipação Social: para novos manifestos. v. 3)

_____. Por uma concepção multicultural dos direitos humanos. *Revista crítica de ciências sociais*, n. 48, p. 11-32, jun. 1997.

SANTOS, Danielle M. Espezim dos; VERONESE, Josiane Rose Petry. A eficácia jurídica dos direitos fundamentais sociais de crianças e adolescentes. In: VERONESE, Josiane Rose Petry; ROSSATO, Luciano Alves; LÉPORE, Paulo Eduardo (Coords.). *Estatuto da Criança e do Adolescente: 25 anos de desafios e conquistas*. São Paulo: Saraiva, 2015.

SANTOS, Hélio. *A busca de um caminho para o Brasil: a trilha do círculo vicioso*. São Paulo: Senac, 2001.

SANTOS, João Paulo de Faria. *Ações afirmativas e igualdade racial: a contribuição do direito na construção de um Brasil diverso*. São Paulo: Edições Loyola, 2005a.

SANTOS, Marco Antonio Cabral dos. Criança e criminalidade no início do século. In: DEL PRIORE, Mary. *História das Crianças no Brasil*. 6. ed. São Paulo: Contexto, 2008.

SANTOS, Sales Augusto. “O negro no poder” no Legislativo: Abdias do Nascimento e a discussão da questão racial no Parlamento brasileiro. In: PEREIRA, Amauri Mendes; SILVA; Joselina da (Orgs.). *Movimento Negro Brasileiro: escritos sobre os sentidos de democracia e justiça social no Brasil*. Belo Horizonte: Nandyala, 2009.

_____. A Lei 10.639/03 como fruto da luta anti-racista do Movimento Negro. In: SECRETARIA DE EDUCAÇÃO CONTINUADA, ALFABETIZAÇÃO E DIVERSIDADE. *Educação anti-racista: caminhos abertos pela Lei Federal nº 10.639/03*. Brasília: Ministério da Educação, SECAD, 2005b. (Col. Educação para todos)

_____. Ação Afirmativa e mérito individual. In: SANTOS, Renato Emerson dos; LOBATO, Fátima (Orgs.). *Ações Afirmativas: políticas públicas contra as desigualdades raciais*. Rio de Janeiro: DP&A, 2003.

SÃO PAULO. *Lei n. 844*, de 10 de outubro de 1902. Autoriza o governo a fundar um instituto disciplinar e uma colonial correccional. Disponível em: <<http://www.al.sp.gov.br/norma/?id=64935>>. Acesso em: 31 out. 2015.

SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1998.

_____. Teoria Geral dos Direitos Fundamentais. In: _____; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. *Curso de Direito*

Constitucional. 3. ed. rev. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

SARMENTO, Daniel. Direito Constitucional e Igualdade Étnico-Racial. In: SOUZA, Douglas Martins; PIOVESAN, Flávia (Coords.). *Ordem Jurídica e Igualdade Étnico-Racial*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

SCHERER-WARREN; LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. Situando o debate sobre movimentos sociais e sociedade civil no Brasil. *Política & Sociedade*. [online], v. 5, p. 13-35, 2004.

SCHMIDT, João Pedro. Para entender as políticas públicas: aspectos conceituais e metodológicos. In: REIS, Jorge Renato dos; LEAL, Rogério Gesta (Orgs.). *Direitos Sociais e Políticas Públicas: desafios contemporâneos*. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2008. Tomo 8.

SCHWARCZ, Lilia Moritz. *O espetáculo das raças: cientistas, instituições e questão racial no Brasil – 1870-1930*. São Paulo: Companhia das Letras, 1993.

SECCHI, Leonardo. *Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

SÊDA, Edson. Artigo 88. In: CURY, Munir. *Estatuto da Criança e do Adolescente comentado: comentários jurídicos e sociais*. 8. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2006.

SEDEK, Maria Tereza Aina. Prefácio. In: FRISCHEISEN, Luiza Cristina Fonseca. *A construção da igualdade e o sistema de justiça no Brasil: alguns caminhos e possibilidades*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

SEPPPIR. *Destaques 2011-2014 (Relatório)*. Brasília: SEPPPIR, 2015.

_____. *Estado e sociedade promovendo a igualdade racial*. Relatório. Brasília, 2005a.

_____. *Relatório de Atividades*. Brasília, SEPPPIR, 2005b.

_____. *Relatório de Gestão 2003-2006*. Brasília: SEPPPIR, 2007.

SIERRA, María Tereza; CHENAUT, Victoria. Los debates recientes y actuales en la antropología jurídica: las corrientes anglosajonas. In:

KROTZ, Esteban (Ed.). *Antropología Jurídica: perspectivas socioculturales en el estudio del derecho*. México: Anthropos Editorial, 2002.

SILVA, Fátima Aparecida. A Frente Negra Pernambucana e sua continuidade como Centro de Cultura Afrobrasileiro na ótica de um dos seus fundadores: José Vicente Rodrigues Lima (1937). In: PEREIRA, Amauri Mendes; SILVA; Joselina da (Orgs.). *Movimento Negro Brasileiro: escritos sobre os sentidos de democracia e justiça social no Brasil*. Belo Horizonte: Nandyala, 2009.

_____. Frente negra pernambucana: visão crítica sobre a ausência da população negra nos sistemas de educação década 1930. *Gepiadde*. [online], Itabaiana, ano 4, v. 7, p. 23-39, jan./jun. 2010.

SILVA, Geraldo; ARAÚJO, Márcia. Da interdição escolar às ações educacionais de sucesso: escolas dos movimentos negros e escolas profissionais, técnicas e tecnológicas. In: ROMÃO, Jeruse (Org.). *História da Educação dos Negros e outras histórias*. Brasília: Ministério da Educação, Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade, 2005. (Col. Educação para Todos)

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

_____. *Curso de direito constitucional positivo*. 31. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

SILVA, Moacyr Motta da Silva; VERONESE, Josiane Rose Petry. *A tutela jurisdicional dos direitos da criança e do adolescente*. São Paulo: LTr, 1998.

SILVA, Rodrigo da. *Discriminação múltipla como discriminação interseccional: o direito brasileiro e as intersecções de raça, gênero e classe*. Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito pela Laureate International Universities – UniRitter. Porto Alegre: UniRitter, 2013.

_____; SANTOS, Rodrigo. Discriminação Múltipla: a violência sofrida por jovens negros pobres no Brasil. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE DEMANDAS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS NA SOCIEDADE CONTEMPORÂNEA, 11., 2015. *Anais...* Santa Cruz do Sul: Universidade de Santa Cruz do Sul, 2015. p. 1-20. (mimeo)

SILVA, Rosane Leal da. *A proteção integral dos adolescentes internautas: limites e possibilidades em face dos riscos no ciberespaço*. Tese (Doutorado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2009.

SILVA, Tatiana Dias. Gestão da transversalidade em políticas públicas. In: ENCONTRO DA ANPAD, 25., Rio de Janeiro, 2011. *Anais...* Rio de Janeiro: Anpad, 2011. p. 1-11.

SILVERIO, Valter Roberto. Ação afirmativa e o combate ao racismo institucional no Brasil. *Cadernos de Pesquisa* [online], n. 117, p. 219-246, 2002.

SIQUEIRA, José Jorge. Os congressos Afro-Brasileiros de 1934 e 1937 face ao I Congresso do Negro Brasileiro de 1950: rupturas e impasses. *Augustus*. [online], Rio de Janeiro, v. 10, n. 21, jul./dez. 2005.

SOUZA, Alexander Araújo de. Prefácio. In: FERRAJOLI, Luigi. *Garantismo: uma discussão sobre direito e democracia*. Tradução de Alexander Araújo de Souza. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2012.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, Porto Alegre, n. 16, p. 20-45 jul./dez. 2006.

_____; CARVALHO, Inaiá M. M. de. Reforma do Estado, descentralização e desigualdades. *Lua Nova* [online], n. 48, p. 187-212, 1999.

SOUZA, Douglas Martins; PIOVESAN, Flávia (Coord.). *Ordem Jurídica e Igualdade Étnico-Racial*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

SOUZA, Ismael Francisco de. *A erradicação do trabalho infantil e as responsabilidades do Conselho Tutelar no município de Florianópolis*. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, Florianópolis, 2008.

_____. Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente: uma perspectiva a partir do poder local. In: VERONESE, Josiane Rose Petry; ROSSATO, Luciano Alves; LÉPORE, Paulo Eduardo (Coords.). *Estatuto da Criança e do Adolescente: 25 anos de desafios e conquistas*. São Paulo: Saraiva, 2015.

SPOSATI, Aldaiza. Tendências latino-americanas da política social pública no século 21. *Revista Katálysis* [online], Florianópolis, v.14, n. 1, p. 104-115, 2011.

STF. *RE nº 466.343/SP*. Rel. Min. Cezar Peluso, 02/12/2008. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarConsolidada.asp>>. Acesso em: 21 set. 2015.

SUBIRATS, Joan *et al.* *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Planeta, 2012. 282p.

TABORDA, Maren Guimarães. A afirmação do princípio da proteção à dignidade humana como componente da ordem pública. *Direitos Fundamentais & Justiça*, n. 5, out./dez. 2008.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. O papel das Políticas Públicas no Desenvolvimento Local e na Transformação da Realidade. Salvador: Associação dos Advogados de Trabalhadores Rurais (AATR-BA), 2002. Disponível em: <http://www.fit.br/home/link/texto/politicas_publicas.pdf>. Acesso em: 11 maio 2015.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. *O Papel das Políticas Públicas no Desenvolvimento Local e na Transformação da Realidade*. Salvador: Associação dos Advogados de Trabalhadores Rurais (AATR-BA), 2002. Disponível em: <http://www.fit.br/home/link/texto/politicas_publicas.pdf>. Acesso em: 11 maio 2015.

THEODORO, Mário (Org.). *As políticas públicas e a desigualdade racial no Brasil: 120 anos após a abolição*. 2. ed. Brasília: IPEA, 2008.

_____. À guisa de conclusão: o difícil debate da questão racial e das políticas públicas de combate à desigualdade e à discriminação racial no Brasil. In: _____ (Org.). *As políticas públicas e a desigualdade racial no Brasil: 120 anos após a abolição*. 2. ed. Brasília: IPEA, 2008b.

TOURAINÉ, Alain. Na fronteira dos movimentos sociais. Translated by Ana Liési Thurler. *Soc. Estado*. [online], v. 21, n. 1, p. 17-28, 2006.

TRICHÊS, Janete; VIEIRA, Reginaldo de Souza. O sistema partidário brasileiro: 1945-1979. In: CUSTÓDIO, André Viana; CAMARGO, Mônica Ovinski de. *Estudos contemporâneos de direitos fundamentais: visões interdisciplinares*. Curitiba: Multideia, 2008.

UNICEF. *Atualização da análise da situação de crianças e adolescentes no Brasil*. Brasília: Unicef, 2009.

_____. *O impacto do racismo na infância*. Campanha. Brasília: Unicef, [201-].

VERONESE, Josiane Rose Petry. A proteção integral da criança e do adolescente no Direito Brasileiro. *Revista do Tribunal Superior do Trabalho*. Brasília, v. 79, n. 1, jan./mar. 2013.

_____. *Direito da Criança e do Adolescente*. Florianópolis: OAB/SC, 2006. (Coleção Resumos Jurídicos. v. 5)

_____. *Direito penal juvenil e responsabilização estatutária: elementos aproximativos e/ou distanciadores? O que diz a Lei do Sinase: a inimputabilidade penal em debate*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015.

_____. O Estatuto da Criança e do Adolescente: um novo paradigma. In: VERONESE, Josiane Rose Petry; ROSSATO, Luciano Alves; LÉPORE, Paulo Eduardo. (Coords.). *Estatuto da Criança e do Adolescente: 25 anos de desafios e conquistas*. São Paulo: Saraiva, 2015.

_____. *Os Direitos da Criança e do Adolescente*. São Paulo: LTr, 1999a.

_____. *Temas de Direito da Criança e do Adolescente*. São Paulo: LTr, 1997.

_____; ROSSATO, Luciano Alves; LÉPORE, Paulo Eduardo (Coords.). *Estatuto da Criança e do Adolescente: 25 anos de desafios e conquistas*. São Paulo: Saraiva, 2015.

_____; SILVEIRA, Mayra. *Estatuto da Criança e do Adolescente comentado*. São Paulo: Conceito Editorial, 2011.

VIEIRA, Cláudia Maria Carvalho do Amaral; VERONESE, Josiane Rose Petry. *Crianças encarceradas: a proteção integral da criança na execução penal feminina da pena privativa de liberdade*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015.

VIEIRA, Reginaldo de Souza. *A cidadania na República Federativa: pressupostos para a articulação de um novo paradigma jurídico e político para os Conselhos de Saúde*. 2013. 540 fl. Tese (Doutorado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina, 2013.

VIEIRA, Cleverton Elias; VERONESE, Josiane Rose Petry. *Limites na Educação: sob a perspectiva da Doutrina da Proteção Integral, do Estatuto da Criança e do Adolescente e da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional*. Florianópolis: OAB/SC, 2006.

WAISELFISZ, Julio Jacob. *Mapa da violência 2015: mortes matadas por arma de fogo*. Brasília: SEPPIR, Secretaria Nacional de Juventude, 2015.

_____. *Mapa da violência 2015: adolescentes de 16 e 17 anos no Brasil*. (versão preliminar). Rio de Janeiro: FLACSO/ BRASIL, 2015.

WARAT, Luis Alberto. *O abuso estatal do Direito*. Palestra pronunciada por ocasião do I Seminário Latino-Americano sobre a “Universidade, o Ensino Jurídico e os Direitos Humanos”, realizado em Santa Maria, entre os dias 21 e 24 de março de 1988.

WOLKMER, Antonio Carlos. Novos Pressupostos para a Temática dos Direitos Humanos. In: RUBIO, David Sánchez; FLORES; Joaquín Herrera; CARVALHO, Salo (Orgs.). *Direitos humanos e globalização: fundamentos e possibilidades desde a teoria crítica*. 2. ed. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2010.

_____. *Pluralismo jurídico: fundamentos de uma nova cultura do direito*. 2. ed. São Paulo: Alfa-Ômega, 1997.

ZAGREBELSKY, Gustavo. *El derecho dúctil*. Madrid: Editorial Trotta, 1995.