

CÁTEDRAS

Cadernos Enap 153

O sistema interamericano de direitos humanos e o direito constitucional no combate ao racismo

• Vanessa Santos do Canto



PROGRAMA
CÁTEDRAS
BRASIL



O sistema interamericano de direitos humanos e o direito constitucional no combate ao racismo

- Vanessa Santos do Canto

**Fundação Escola Nacional de
Administração Pública**

Presidenta

Betânia Peixoto Lemos

Diretora-Executiva

Danyelle Siqueira Campos Gil Lemos
Barreto

Diretor de Altos Estudos

Alexandre de Ávila Gomide

Diretora de Educação Executiva

Iara Cristina da Silva Alves

**Diretor de Desenvolvimento
Profissional**

Braulio Figueiredo Alves da Silva

Diretora de Inovação

Camila Medeiros

Diretor de Gestão Interna

Lincoln Moreira Jorge Junior

Revisão ortográfica

Adriana Braga
Renata Mourão
Roberto Araújo

Projeto gráfico e editoração eletrônica

Karoline Ilza
Oscar Soler

Ficha catalográfica elaborada pela equipe da Biblioteca Graciliano Ramos da Enap

C232s Canto, Vanessa Santos do
O sistema interamericano de direitos humanos e o
direito constitucional no combate ao racismo / Vanessa
Santos do Canto. -- Brasília: Enap, 2026.
34 p.: il. (Cadernos Enap ; n. 153)
Programa Cátedras Brasil
Inclui bibliografia.
ISSN: 0104-7078
1. Ação Afirmativa. 2 Direitos Humanos. 3. Antirracismo.
4. Discriminação Racial. 5. Políticas Públicas. I. Título.
CDD 353.53

Bibliotecária: Elda Campos Bezerra - CRB1/1425



Editorial

Cátedras

O Programa Cátedras Brasil é um programa de fomento de pesquisas da Escola Nacional de Administração Pública (Enap), coordenado pela Coordenação-Geral de Pesquisa da Diretoria de Altos Estudos (DAE), que busca fomentar o desenvolvimento de pesquisas aplicadas com vistas à construção de novos paradigmas de gestão pública e à reflexão acerca dos desafios de transformação do Estado brasileiro.

Em 2024, lançamos um edital comemorativo dos 10 anos do Programa Cátedras Brasil, no qual selecionamos projetos em 20 (vinte) áreas temáticas, os quais buscam dar respostas aos diferentes desafios de governo e ao fortalecimento das capacidades estatais com vistas à construção de políticas públicas inclusivas e efetivas.

A partir desse edital, buscamos trazer duas inovações no âmbito do programa, quais sejam: i) realização de temáticas de pesquisa ainda não abordadas nos 10 anos de existência do programa – como, por exemplo, a temática racial e a da Inteligência Artificial; ii) construção das pesquisas, desde a elaboração do edital até a publicação final, em contato direto com alguns órgãos de gestão, reforçando a natureza do programa na promoção do diálogo entre a gestão e a academia com vistas à construção de soluções aplicadas e aderentes à realidade do setor público.

Ressaltamos que um dos propósitos do Programa Cátedras Brasil consiste em fomentar o elo entre a academia e a comunidade de praticantes (gestores públicos) com vistas à construção coletiva de soluções para os problemas públicos. Essa iniciativa procura absorver contribuições interdisciplinares e inovadoras nos campos de conhecimento correlatos à gestão, à administração e às políticas públicas com o objetivo de agregar valor às atividades de produção e de disseminação de conhecimento aplicado, de modo a conceber propostas de soluções para problemas políticos, econômicos, ambientais e sociais.

Em síntese, as pesquisas realizadas no contexto do Edital nº 85/2024 do Programa Cátedras Brasil, e apresentadas nesta série de Policy Papers, visam ofertar evidências, caminhos e reflexões para se pensar a melhoria e o fortalecimento da administração pública brasileira com vistas à construção de um país mais inclusivo e socialmente justo.

Desejamos a todos e a todas uma ótima leitura!

ALEXANDRE DE ÁVILA GOMIDE

Diretor de Altos Estudos da Enap

RAFAEL ROCHA VIANA

Coordenador-Geral de Pesquisa

SUMÁRIO

10

1. Introdução

12

2. Diagnóstico

15

3. Corpo Principal: Achados da Pesquisa

15

3.1 A Convenção no Ordenamento Jurídico Brasileiro

22

3.2 A Convenção no Sistema Regional de Direitos Humanos

27

4. Conclusão e Recomendações

30

Referências

32

Anexo

Lista *de quadros*



17 Quadro 1. Ações no Superior Tribunal de Justiça (STJ)



19 Quadro 2. Áreas e Matérias Abordadas pelo Protocolo de Julgamento com Perspectiva Racial



24 Quadro 3. Condenações do Brasil na Corte IDH após 2022

MINI-BIO

DA AUTORA

VANESSA SANTOS DO CANTO

Graduada em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio) (2007); especialista em patrimônio cultural pelo CEFET-RJ (2022); mestra em Serviço Social pela PUC-Rio (2009); mestra em Direito Constitucional pela UFF (2023); Doutora em Direito pela PUC-Rio (2021). Atualmente, sou pós doutoranda e docente do Programa de Pós-Graduação em Direito e Políticas Públicas da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (PPGD UNIRIO).

Sou líder dos seguintes grupos de pesquisa cadastrados no Diretório de Grupos de Pesquisa do CNPq: Direito, Gênero, Raça e o Pensamento de Mulheres Negras no contexto da Diáspora Africana nas Américas: interlocução necessária para repensar as normas e o processo de elaboração normativa no Brasil desde 2017 e Saúvas: filosofia desde o Brasil, desde de 2025). Desenvolvo pesquisa nas seguintes áreas: História do Direito, Direito Constitucional, Teoria do Direito, Teoria dos Direitos Humanos; Direito e Relações Étnico-Raciais; Direito e Políticas Públicas (DPP), notadamente, no que se refere aos direitos sociais ao trabalho, educação, saúde e aos direitos culturais.

EVIDÊNCIAS PARA A PRÁTICA

A incorporação da Convenção ao ordenamento jurídico brasileiro com *status* constitucional reafirma os compromissos assumidos pelo Brasil no âmbito internacional no que se refere à adoção de ações afirmativas e políticas públicas para a promoção da igualdade racial.

A elaboração de um estado da arte no que se refere às ações que vêm sendo implementadas nos 03 (três) Poderes da República para a implementação da Convenção no país tem como objetivo auxiliar gestoras e gestores públicos na tomada de decisão quanto ao aperfeiçoamento das ações de combate ao racismo, à discriminação racial e intolerâncias correlatas.

A análise das ações implementadas no âmbito dos três Poderes, especificamente, no nível federal, voltadas à efetividade da Convenção não exige os Estados e os municípios de atuarem para a implementação da mesma, para fins de enfrentamento ao racismo por meio de ações afirmativas e políticas públicas.

As inovações conceituais presentes no texto da Convenção possibilitam o aprofundamento da atuação interinstitucional coordenada da Administração Pública nos diferentes níveis da federação, para fins de enfrentamento ao racismo, à discriminação racial e intolerâncias correlatas

Destacam-se três lições para profissionais que puderam ser produzidas em decorrência do trabalho, quais sejam:

a) Importância da análise das ações já implementadas nos três Poderes, no nível federal, para efetividade da Convenção: o conhecimento de boas práticas voltadas para a efetividade da Convenção possibilita a tomada de decisões mais adequadas por parte das gestoras e dos gestores públicos no que se refere à implementação de ações afirmativas e políticas públicas de combate ao racismo, à discriminação racial e a intolerâncias correlatas

b) Aperfeiçoamento das ações afirmativas e políticas públicas de combate ao racismo, à discriminação racial e a intolerâncias correlatas: é necessário não apenas garantir a continuidade das ações e políticas públicas que tenham por público-alvo a população negra, mas ampliar a fruição dos bens, bem como, direitos constitucionalmente estabelecidos por parte desse segmento da população brasileira.

c) Monitoramento e avaliação de ações das ações afirmativas e políticas públicas de combate ao racismo, à discriminação racial e a intolerâncias correlatas: o estabelecimento de metas exequíveis aliada à alocação de recursos financeiros adequados deve ser acompanhado de monitoramento e avaliação das ações afirmativas e políticas públicas que tenham por público-alvo, a população negra brasileira.

SUMÁRIO EXECUTIVO

O sistema regional de proteção aos direitos humanos, composto pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) e pela Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH), tem desempenhado um papel importante no que se refere ao enfrentamento ao racismo no âmbito dos Estados-Membros da Organização dos Estados Americanos (OEA) e daqueles que reconhecem a jurisdição da Corte IDH.

Nesse sentido, a promulgação da Convenção Interamericana Contra o Racismo, a Discriminação Racial e Formas Correlatas de Intolerância, doravante Convenção, no ano de 2013 representou um importante avanço, em termos jurídicos, para a luta antirracista.

Dessa forma, a internalização da Convenção pelo ordenamento jurídico brasileiro no ano de 2022, com *status* constitucional, significou o aprofundamento da responsabilidade do país no combate ao racismo, tendo em vista que o texto do documento apresenta alguns conceitos que possibilitam melhor enquadramento de práticas racistas, bem como, a elaboração de políticas públicas mais adequadas ao seu enfrentamento.

O Direito estudado e praticado na perspectiva das relações raciais é relativamente recente, tal como, nos lembra, a constitucionalista negra Maria do Carmo Rebouças dos Santos (2024). No período do pós-abolição, no campo constitucional, apesar da questão racial ter obtido maior destaque mais recentemente, o fato é que vem adensando um crescente número de pesquisadoras e pesquisadores voltados à elaboração teórica. Além disso, o movimento denominado de Novo Constitucionalismo Latino-Americano, na perspectiva de um horizonte pluralista, tal como defende a constitucionalista peruana, de origem indígena Raquel Yrigoyen Fajardo (2011), possibilita afirmar que a Convenção inaugura um Ciclo Pluralista Afrodiaspórico (SANTOS, 2024). Esse ciclo possibilita um aprofundamento da responsabilização dos Estados da região que devem quitar sua dívida histórica com os povos africanos em diáspora na América Latina e Caribe (SANTOS, 2024).

Assim, este *policy paper* apresenta os achados da pesquisa elaborada no âmbito das Cátedras ENAP, para a área temática 06 - Convenção interamericana contra o racismo, a discriminação racial e formas correlatas de intolerância: implicações para o Brasil e nosso ordenamento jurídico considerando o *status* constitucional, guiada pela ideia de “silêncio dos juristas” apresentada nos trabalhos inaugurais do campo de estudos Direito e Relações Raciais, e desenvolvida em trabalhos posteriores, tal como ressaltado por Portella (2021). Em apertada síntese, essa noção consiste na ideia de que o ordenamento jurídico brasileiro foi erigido sobre um silêncio sobre a escravidão e seus efeitos, bem como, um não-dito sobre os privilégios da branquitude.

Não por acaso, ao analisar os mais conhecidos e utilizados manuais de Direito Constitucional do país, Queiroz (2024) também ressalta esse silêncio. Nenhum dos constitucionalistas faz menção à influência da escravidão ou do racismo na formação das instituições jurídicas nacionais nos referidos manuais, tampouco fazem menção à mentalidade senhorial que ainda permeia alguns julgados do nosso Poder Judiciário (QUEIROZ, 2024).

Diante desse contexto, consideramos que os desafios para a implementação da Convenção não apenas no Brasil, mas em toda a região, de alguma maneira reflete esse “silêncio” que, historicamente, tem excluído parcela significativa da população do país da fruição dos bens produzidos por estas mesmas pessoas e dos direitos estabelecidos no texto constitucional. porque, apesar de nossa ordem

¹ Agradecemos ao parecerista Luciano Góes pela disponibilidade e pela qualidade das contribuições dispensadas para esta pesquisa.

constitucional inaugurada no ano de 1988 ser muito avançada no que se refere ao repúdio ao racismo e inspirar legislação infraconstitucional e, até mesmo, um microssistema jurídico voltado à promoção da igualdade racial, tal como expressa a Lei n. 12.288/2010 (Estatuto da Igualdade Racial), “a promessa de uma sociedade menos desigual e livre do racismo ainda está por ser cumprida” (SANTOS, 2024, p. 180).

Assim, a pesquisa foi realizada em duas etapas. A primeira parte consiste no “estado da arte” no que se refere à internalização da Convenção e seus desdobramentos no ordenamento jurídico interno brasileiro, a partir do levantamento das principais ações dos três Poderes para a implementação do documento e, o segundo bloco, no levantamento de decisões da Corte IDH, fundamentadas no texto da Convenção e de “boas práticas” propostas pela CIDH. Ao fim, a partir dos achados da pesquisa alcançados nestes dois grandes blocos, consideramos que um dos grandes desafios para a implementação da Convenção é o necessário letramento racial crítico de gestoras e gestores públicos para adotarem as medidas previstas no texto da Convenção e na legislação de combate ao racismo infraconstitucional.

O objetivo geral desta pesquisa consiste em analisar as possibilidades de instrumentalização da Convenção no ordenamento jurídico brasileiro, no que se refere aos Poderes Legislativo, Judiciário e Executivo, no nível federal e no âmbito da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) e da Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH), a fim de subsidiar a atuação de combate ao racismo do Estado brasileiro a partir da internalização da Convenção. O método é dedutivo, histórico-jurídico, pautado em revisão bibliográfica e análise de documentos desde a perspectiva do constitucionalismo democrático.

A metodologia e o cronograma apresentados no projeto de pesquisa revisado podem ser compreendidos a partir da divisão da pesquisa em dois grandes blocos: a primeira parte, o “estado da arte” no que se refere à internalização da Convenção e seus desdobramentos no ordenamento jurídico interno brasileiro e, o segundo bloco, o levantamento dos efeitos da Convenção da Corte e na Comissão Interamericana de Direitos Humanos.

2

Diagnóstico

O racismo e suas expressões, tais como, a discriminação racial e o preconceito racial são estruturantes dos Estados situados no continente americano que têm sido cada vez mais instados a adotar legislações e políticas públicas para o seu enfrentamento, tendo em vista os compromissos internacionais por eles assumidos. Isso porque, o racismo tem excluído cerca de 20% da população das Américas da fruição dos direitos humanos e fundamentais. No caso do Brasil, tal exclusão alcança mais da metade de sua população.

Assim, apresentamos neste tópico, o diagnóstico da *Área Temática: 6 - Convenção interamericana contra o racismo, a discriminação racial e formas correlatas de intolerância: implicações para o Brasil e nosso ordenamento jurídico* considerando o status constitucional, doravante denominada de Convenção, a fim de apresentar algumas questões que surgiram ao longo do andamento da pesquisa.

Apesar de a pesquisa estar centrada no nível do governo federal, o fato é que a recente internalização da Convenção ao final do governo anterior, coloca-nos uma série de desafios para que a seu texto possa ser conhecido e manejado adequada e consistentemente por gestoras e gestores públicos de todo o país, em um contexto de ampliação da adesão de entes federativos ao Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial (SINAPIR)².

Isso porque alguns dados estatísticos que apresentaremos são importantes para o nosso diagnóstico, no sentido de demonstrar a urgência da implementação da Convenção para o enfrentamento da discriminação agravada contra a população negra. Nesse sentido, ressaltamos que 56,2% da população brasileira é autodeclarada negra (pretos e pardos) segundo dados da PNAD de 2019. Além disso, é composta por 1,17 milhões de pessoas quilombolas distribuídos em 214 mil famílias.

A Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar Nutricional (Penssan) para o ano de 2022, apresentou o dado de que 70% das pessoas que passam fome são negras. Além disso, ocorreu um aumento de 400% de alunos negros no ensino superior entre 2020 e 2019, mas chegou-

² O Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial (SINAPIR) foi instituído pela Lei nº 12.288, de 20 de julho de 2010, lei conhecida como Estatuto da Igualdade Racial, e foi regulamentado pelo Decreto nº 8.136, de 05 de novembro de 2013. O SINAPIR atua como forma de organização e articulação voltadas à implementação do conjunto de políticas e serviços destinados a superar as desigualdades étnico-raciais existentes no país, prestados pelo poder público federal, conforme art. 47 da Lei 12.288, de 2010. Estados, Distrito Federal e municípios podem participar do SINAPIR mediante diferentes modalidades de adesão.

se a apenas 38,15% de pessoas negras do total de matriculados, percentual ainda abaixo de sua representatividade no conjunto da população (56%).

Segundo dados do Fórum de Segurança Pública, na última década foram assassinadas cerca de 408.605 pessoas negras. Em 2021, a cada 100 pessoas assassinadas 78 eram negras. No mesmo ano, 77,6% foram vítimas de homicídio doloso e 67,6% vítimas de latrocínio. Além disso, pessoas negras representaram 84,1% dos mortos por policiais e 67,7% dos policiais assassinados.

Por outro lado, nosso diagnóstico apresenta um quadro relativamente positivo no que se refere ao manejo da Convenção desde a sua internalização por parte do governo federal. No âmbito do Poder Legislativo existem iniciativas para que seu texto integre, de maneira transversal, o protocolo de pessoas com deficiência.

No âmbito do Poder Judiciário, os achados da pesquisa fizeram com que ampliássemos a análise da utilização da Convenção nos fundamentos de decisões monocráticas ou acórdãos, para o Superior Tribunal de Justiça (STJ) e para o Tribunal Superior do Trabalho (TST) e, ainda, a recente elaboração do protocolo de julgamento com perspectiva para a promoção da equidade racial por parte do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) também fez com que realizássemos algumas considerações sobre o potencial da Convenção para o referido protocolo do CNJ.

No que se refere ao Poder Executivo, a divulgação do Relatório da Agenda Transversal relativa à promoção da igualdade racial para o PPA 2024-2027, revela-se promissora para a implementação da Convenção apesar de não a mencionar explicitamente no texto, a partir do estabelecimento de um diálogo entre o Ministério da Igualdade Racial (MIR) e o Ministério de Orçamento e Planejamento (MOP). No entanto, parece-nos, que ainda falta ao Ministério de Direitos Humanos e Cidadania (MDHC) o estabelecimento de um diálogo que possibilite a racialização do debate sobre direitos humanos no Brasil de maneira mais contundente, integrando, dessa forma, o diálogo entre os 03 (três) Ministérios do atual governo para otimizar a implementação da Convenção na Administração Pública do país.

Tal fato pode ser demonstrado por meio da Lei n. 14.583, de 16 de maio de 2023, que torna obrigatória, por parte dos órgãos públicos, a difusão dos direitos fundamentais e dos direitos humanos, especialmente os que tratam de mulheres, crianças, adolescentes e pessoas idosas³.

A ausência de recorte racial na Lei n. 14.583/23 no texto original, apresenta-se interessante para refletirmos sobre a necessidade de ampliação do conhecimento e implementação da Convenção na

³ Assessoria de Comunicação Social do MDHC. **Lula, Silvio Almeida e Flávio Dino assinam lei que determina a difusão dos direitos humanos por órgãos públicos.** Documento está publicado na edição desta quarta-feira (17) do Diário Oficial da União. Disponível em: Lula, Silvio Almeida e Flávio Dino assinam lei que determina a difusão dos direitos humanos por órgãos públicos — Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania. Acesso em: 04/10/2024.

Administração Pública, tendo em vista ser um documento internacional que trata da defesa dos direitos humanos de grupos minorizados e vulneráveis.

Mas, é importante ressaltar que no Senado Federal está tramitando o Projeto de Lei 3305/2023, que altera a Lei nº 14.583, de 16 de maio de 2023, para incluir a menção à Convenção Interamericana contra o Racismo, a Discriminação Racial e formas Correlatas de Intolerância sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e ao seu Protocolo Facultativo, e para incluir na publicidade de órgãos públicos a promoção dos direitos das pessoas com deficiência, das vítimas de discriminação racial e das pessoas LGBTQIA+.

Por ser assim, nosso diagnóstico aponta para a necessidade de ampliação do conhecimento acerca da Convenção, de maneira transversal e interinstitucional, tendo em vista que se trata de documento normativo de defesa dos direitos humanos e, ainda, de aprofundamento da implementação dos dispositivos da Convenção no que se refere ao combate à discriminação *múltipla ou* agravada contra a população negra.

Isso porque, defendemos na revisão de nosso projeto que a discriminação agravada contra a população negra consiste em uma das facetas do genocídio da população negra em curso no país. Apoiamo-nos em textos de juristas negras e negros, tais como, Flauzina e Pires (2020) e Góes (2021, 2022, 2023) para desenvolvermos nossa argumentação.

Nesse sentido, este *policy paper* apresenta à ENAP um diagnóstico da implementação da Convenção, não apenas em relação às dificuldades, mas também, o seu potencial transformador do atual estado de violações de direitos humanos qual se encontra a população negra brasileira.

Dessa forma, consideramos que temos um cenário político promissor em comparação ao governo anterior, mas devemos garantir que a agenda antirracista seja uma prioridade para gestoras e gestores públicos no Brasil, país de maioria negra. Pois, com racismo, não há democracia.

3.1 A Convenção no Ordenamento Jurídico Brasileiro

Segundo Soares (2019), apesar de a internalização dos tratados e convenções internacionais ser matéria regulamentada de acordo com o ordenamento jurídico de cada país, existem, em regra, dois modelos analíticos para internalização de tratados e convenções internacionais com vistas a sua posterior ratificação.

A autora afirma que o primeiro, chamado de unifásico, dispensa a análise do tratado pelo órgão legislativo do país, necessária apenas sua assinatura para que o texto seja incorporado ao ordenamento jurídico interno. Por sua vez, no modelo multifásico, há várias etapas distintas de tramitação do tratado entre os poderes do Estado.

A internalização da Convenção ocorreu no sistema multifásico. Inicialmente, recebeu o número PDC 861/2017, na Câmara dos Deputados, por se tratar de projeto de decreto legislativo de acordos, tratados ou atos internacionais, no dia 30/11/2017 e foi apresentado pela Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional. Após o trâmite na Câmara dos Deputados e no Senado Federal foi promulgado o Decreto Legislativo n.º 1 de 2021.

O decreto n. 10.932, de 10 de janeiro de 2022, foi promulgado pelo então Presidente da República, no uso da atribuição que lhe confere o art. 84, caput, inciso IV, da Constituição, considerando que a República Federativa do Brasil firmou a Convenção Interamericana contra o Racismo, a Discriminação Racial e Formas Correlatas de Intolerância, na Guatemala, em 5 de junho de 2013; e que o Congresso Nacional, por meio de suas duas casas, conforme prevê mandamento constitucional, aprovou a Convenção, por meio do Decreto Legislativo nº 1, de 18 de fevereiro de 2021, conforme o procedimento de que trata o § 3º do art. 5º da Constituição.

Além disso, o Governo brasileiro depositou, junto à Secretaria Geral da Organização dos Estados Americanos, em 28 de maio de 2021, o instrumento de ratificação à Convenção e que esta entrou em vigor para a República Federativa do Brasil, no plano jurídico externo, em 27 de junho de 2021 e, no plano jurídico interno, no dia 10 de janeiro de 2022.

A internalização da Convenção no ordenamento jurídico brasileiro gerou novas obrigações para o governo. Assim, realizamos o levantamento nos sítios eletrônicos do governo em nível federal no âmbito do Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, a fim de conhecer as principais ações adotadas para a implementação da Convenção.

No âmbito do Congresso Nacional, pesquisamos a existência de projetos de lei que tenham por objetivo a implementação da Convenção no nível infraconstitucional. Na Câmara dos Deputados não foram encontrados registros neste sentido, mas apenas menção ao PDC 861/2017, que tramitou na Câmara e depois foi encaminhado ao Senado Federal para apreciação, resultando no Decreto Legislativo n. 01/21.

No Senado Federal consta a tramitação de dois projetos de lei que fazem menção à Convenção. São eles: 1) O PL 3305/2023, que altera a Lei nº 14.583, de 16 de maio de 2023, para incluir a menção à Convenção Interamericana contra o Racismo, a Discriminação Racial e formas Correlatas de Intolerância sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e ao seu Protocolo Facultativo, e para incluir na publicidade de órgãos públicos a promoção dos direitos das pessoas com deficiência, das vítimas de discriminação racial e das pessoas LGBTQIA+; 2) o segundo é o PL 2808/2023, que consiste em uma alteração da Lei nº 14.583, de 16 de maio de 2023. O projeto inclui a Convenção Interamericana contra o Racismo, a Discriminação Racial e Formas Correlatas de Intolerância e a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência no texto da lei, que teve a matéria retirada e enviada ao arquivo do Senado Federal, e foi substituído pelo PL 3305/2023, que teve seu texto aprovado no mês de dezembro de 2024, na CCDD.

No âmbito do Poder Judiciário, pesquisamos a aplicação da Convenção tendo em vista a relevância desse Poder no sistema de justiça nacional. A jurisdição constitucional tem desempenhado papel relevante para a solução do elevado número de conflitos sociais que são judicializados em nosso país em se tratando de afronta aos direitos estabelecidos na Constituição Federal promulgada no ano de 1988.

O levantamento foi realizado no sítio do Supremo Tribunal Federal (STF), no Superior Tribunal de Justiça (STJ) e no Tribunal Superior do Trabalho (TST), e nos possibilitam tecer algumas considerações sobre os julgados encontrados nos seus sítios eletrônicos. Passemos à abordagem de cada um deles.

No STF, consta apenas uma decisão monocrática, do Relator Ministro Flávio Dino, na medida cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade ADI 7654 MC-Ref/DF. A referida ação tem por objeto discutir a constitucionalidade da continuidade da reserva de vagas para pessoas negras em concursos públicos federais e foi proposta pelo Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) e outros partidos. O julgamento ocorreu no Tribunal Pleno no dia 16 de junho de 2024 e foi publicada no dia 26 de junho de 2024.

No STJ, não foi encontrado nenhum acórdão que faça referência à Convenção, apenas foram encontradas decisões monocráticas. No total são 09 (nove) decisões monocráticas que se referem à Convenção. Listaremos todas, mas abordaremos brevemente, no quadro analítico (Quadro 1), apenas aquelas que consideramos mais relevantes no manejo do texto da Convenção para elaboração dos argumentos jurídicos.

Quadro 1. Ações no Superior Tribunal de Justiça (STJ)

Número do Processo	Relator(a) / Data da Decisão
AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL Nº 2589752 - RS (2024/0085061-7).	Relatora Ministra MARIA ISABEL GALLOTTI. Decisão publicada no dia 15 de outubro de 2024. Trata-se de agravo contra decisão que negou seguimento a recurso especial interposto em face de acórdão favorável à Mitra Diocesana de Caxias do Sul. Nas razões do recurso especial, a parte agravante aponta violação dos arts. 932, III, e 933 do Código Civil; arts. 4º, 15 e 16 da Convenção Interamericana Contra o Racismo, a Discriminação Racial e Formas Correlatas de Intolerância; arts. 1º, 11, 17, 19 e 44 da Convenção Americana de Direitos Humanos (Pacto de San José da Costa Rica); bem como divergência jurisprudencial.
CONFLITO DE COMPETÊNCIA Nº 202654 - SC (2024/0021419-2).	Ministro REYNALDO SOARES DA FONSECA. Decisão publicada no dia 06 de agosto de 2024. Cuida-se de conflito negativo de competência suscitado pelo Juízo de Direito da 2ª Vara da Comarca de Rio Negrinho/SC em face de decisão do Juízo Federal da 1ª Vara de Joinville - SJ/SC que se reputou incompetente para conduzir inquérito policial instaurado para apurar o cometimento em tese do delito previsto no art. 20 da Lei n. 7.716/89, atribuído a Jadir Brito em virtude de comentários homofóbicos realizados na rede social Facebook.
CONFLITO DE COMPETÊNCIA Nº 205429 - BA (2024/0193902-4).	Relator: Ministro REYNALDO SOARES DA FONSECA. Decisão publicada no dia 17 de julho de 2024.
CONFLITO DE COMPETÊNCIA Nº 205162 - SP (2024/0178682-0).	Relator: Ministro JESUÍNO RISSATO (Desembargador Convocado do TJDF). Decisão publicada no dia 05 de junho de 2024.
RECURSO ESPECIAL Nº 2134594 - CE (2024/0119335-6).	Ministra DANIELA TEIXEIRA. Decisão publicada no dia 07 de maio de 2024. Trata-se de Recurso especial interposto por LUIZ OLÍMPIO FERRAZ MELO, contra decisão proferida pelo Tribunal Regional Federal da 5ª Região que negou provimento a embargos infringentes, em decisão assim ementada (e-STJ, fls. 821-826)
CONFLITO DE COMPETÊNCIA Nº 204372 - SE (2024/0131392-0).	Relator: Ministro REYNALDO SOARES DA FONSECA. Decisão publicada no dia 25 de abril de 2024.
CONFLITO DE COMPETÊNCIA Nº 202183 - MS (2023/0463087-0).	Relator: Ministro TEODORO SILVA SANTOS. Decisão publicada no dia 18 de março de 2024.
CONFLITO DE COMPETÊNCIA Nº 198134 - SP (2023/0221596-0).	Relator: Ministro JOEL ILAN PACIORNIK. Decisão publicada no dia 22 de agosto de 2023.

Número do Processo	Relator(a) / Data da Decisão
RECURSO EM HABEAS CORPUS Nº 181130 - SP (2023/0163181-1).	Relatora: Ministra LAURITA VAZ. Decisão publicada no dia 23 de maio de 2023. RECURSO ORDINÁRIO EM HABEAS CORPUS. PROCESSUAL PENAL. ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO PENAL. AUSÊNCIA DE REQUISITO SUBJETIVO. INJÚRIA RACIAL. IMPOSSIBILIDADE. FUNDAMENTAÇÃO CONCRETA. IMPOSSIBILIDADE E DE O PODER JUDICIÁRIO AVALIAR A PERTINÊNCIA DA MOTIVAÇÃO APRESENTADA PELO PARQUET. PRECEDENTES. RECURSO ORDINÁRIO EM HABEAS CORPUS DESPROVIDO.

Fonte: Elaborado pela autora

No TST foi encontrado um acórdão no Agravo de Instrumento em Recurso de Revista do processo Nº RR - 20658-94.2019.5.04.0017, proferido pela 6ª Turma do Tribunal no dia 25 de outubro de 2023. Os argumentos apresentados para provimento do recurso de revista no TST demonstram a boa técnica dos argumentos jurídicos e o conhecimento da doutrina mais atualizada sobre o tema. Dessa forma, apesar de ser a única decisão do TST que faz menção à Convenção, não podemos deixar de elogiar a argumentação dos magistrados da 6ª Turma.

Ainda no âmbito do Poder Judiciário, recentemente, foi publicado o Protocolo de Julgamento com Perspectiva Racial elaborado pelo Grupo de Trabalho instituído pela Portaria CNJ n. 73, de 23 de fevereiro de 2024. Esse importante passo visa orientar a magistratura brasileira, assegurando decisões judiciais justas e sensíveis às questões raciais, e reconhecendo as particularidades dos grupos histórica e racialmente discriminados, para além do Direito Penal.

O Protocolo é uma iniciativa alinhada às decisões da Corte IDH, que já reconheceu que a questão racial deve ser considerada nos julgamentos dos processos. Portanto, a construção que se propõe está destinada a enfrentar e mitigar o racismo estrutural, institucional e as formas de discriminação deles decorrentes, promovendo uma aplicação da lei mais justa e inclusiva.

Para a construção de um documento tão relevante, a experiência e o conhecimento de entidades, acadêmicos e outros interessados que trabalham na interseção de raça e justiça são indispensáveis. Nesse contexto, o CNJ convidou à contribuição, com apresentação de propostas detalhadas para a formulação deste protocolo nas seguintes áreas jurídicas:

Quadro 2. Áreas e Matérias Abordadas pelo Protocolo de Julgamento com Perspectiva Racial

Área	Matérias Abordadas
1. Família	Abordagens para garantir a equidade racial em questões de família, como adoção, guarda e pensão alimentícia.
2. Cível	Iniciativas que visem diminuir a desigualdade racial em litígios cíveis, incluindo contratos, propriedades e direitos de vizinhança.
3. Infância e Juventude	Estratégias para assegurar a proteção integral de crianças e adolescentes, com atenção especial aos impactos da discriminação racial.
4. Criminal	Medidas para combater o racismo institucional no sistema de justiça criminal, da investigação ao julgamento.
5. Execução Criminal	Propostas para promover uma execução penal justa e sem discriminações, enfatizando a reintegração social.
6. Eleitoral	Soluções para assegurar a igualdade racial no processo eleitoral e na representatividade política.
7. Previdenciário	Estratégias para assegurar que decisões e benefícios previdenciários sejam concedidos sem discriminação, abordando questões específicas de desigualdade racial que afetam a seguridade social.
8. Trabalho	Enfrentamento do racismo no ambiente de trabalho, incluindo políticas de seleção, remuneração e promoção, prevenção e enfrentamento do assédio, discriminação e trabalho escravo, considerando interseccionalidades e aspectos diferenciados do trabalho doméstico e na iniciativa privada.

Fonte: Conselho Nacional de Justiça

A introdução do texto do Protocolo faz expressa menção à Convenção e ao seu potencial transformador na nossa ordem constitucional. O texto dispõe que:

Além de reforçar os documentos normativos antirracistas produzidos anteriormente no plano federal e nas demais esferas federativas, o novo marco passa a incidir diretamente na determinação do sentido e interpretação de todo ordenamento jurídico brasileiro, ampliando as possibilidades de promoção de direitos e de responsabilização pelos que reproduzem quaisquer das formas de violência racial definidas (CNJ, 2024, p. 12).

Nesse sentido, o CNJ entende que a atuação jurisdicional é fundamental para concretizar um novo paradigma constitucional de enfrentamento ao racismo. Assim, defende que:

O Protocolo de Julgamento com Perspectiva Racial é uma medida estratégica que contribui diretamente para a realização das metas da Agenda 2030 das Nações Unidas, especialmente o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS) nº 16, que visa “promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis” (CNJ, 2024, p. 13).

O Protocolo é norteado pelos princípios dignidade da pessoa humana como previsão geral (art. 1º, III, CF/1988), o princípio da igualdade e da vedação à discriminação (art. 5º, e art. 3º, IV, CF/1988), bem como o princípio do repúdio ao terrorismo e ao racismo (art. 4º, VIII, CF/1988) que tornaram clara a incompatibilidade entre normas e realidades discriminatórias e a Constituição. O constituinte originário foi além, ainda, ao estabelecer o mandado de punição a toda forma de discriminação (art. 5º, XLI, CF/1988) e ao criminalizar o racismo (art. 5º, XLII, CF/1988).

Assim, consideramos que o Protocolo pode ser um importante indutor de implementação da Convenção no Poder Judiciário, notadamente, por meio do Fórum Nacional do Poder Judiciário para a Equidade Racial (Fonaer) instalado pela Resolução n. 490, de 8 de março de 2023, do CNJ, com o propósito de combater a discriminação racial na Justiça. O Fórum representa um marco na concepção do Pacto Nacional do Judiciário pela Equidade Racial⁴.

Quanto à implementação da Convenção no Poder Executivo brasileiro, de antemão, ressaltamos que, apesar de observarmos alguns avanços no que se refere à inclusão da agenda antirracista no âmbito do orçamento público nacional, o fato é que existe uma lacuna ao analisarmos os fundamentos normativos de tal inclusão no Poder Executivo. Passemos à abordagem.

O PPA contém três eixos que agrupam os objetivos estratégicos, assentados na implementação dos programas e dos seus resultados. Os três eixos são: 1) Desenvolvimento social e garantia de direitos; 2) Desenvolvimento econômico e sustentabilidade socioambiental e climática; e 3) Defesa da democracia e reconstrução do Estado e da soberania. Esse terceiro eixo busca, entre outras coisas, recuperar a capacidade de coordenação, de planejamento e de execução do Estado brasileiro.

Além disso, são cinco as agendas transversais definidas para o PPA 2024-2027: mulheres, crianças e adolescentes, povos indígenas, igualdade racial e agenda ambiental.

O relatório referente à agenda da igualdade racial no PPA 2024-2027 foi publicizado no dia 27 de maio de 2024, quinto e último material integrante da série de estudos relativos aos temas transversais do Plano Plurianual (PPA) 2024-2027. Redução das desigualdades salariais e de acesso ao ensino entre brancos e negros, aumento de titulações quilombolas, mecanização e modernização de comunidades tradicionais são algumas das ações previstas no documento.

O relatório “Agenda Transversal Igualdade Racial” apresenta de maneira simples e visual os compromissos do Governo Federal para os próximos quatro anos no combate ao racismo e na promoção da igualdade racial em seis dimensões específicas: “Garantia de direitos e cidadania plena”, “Educação e formação para inclusão e empregabilidade”, “Proteção e promoção da cultura, história,

⁴ O Fonaer possui caráter nacional e permanente, com atribuição de elaborar estudos e propor medidas concretas de aperfeiçoamento do sistema de justiça quanto à equidade racial.

memória e saberes ancestrais”, “Direito à terra e à produção”, “Políticas para quilombolas” e “Capacidade institucional, articulação e participação”.

Dos 88 programas do PPA, 46 possuem algum tipo de marcação de atributo da Igualdade Racial. São 117 objetivos específicos, 239 entregas e 155 medidas institucionais e normativas. Apenas no orçamento deste ano, a dotação para essa agenda, entre ações exclusivas e não exclusivas, alcança quase R\$ 1 bilhão.

No entanto, uma leitura atenta do documento revela que não foi explicitado o marco normativo antirracista internacional. O texto remete à Constituição de 1988 e à Lei n. 12.288/2010 (Estatuto da Igualdade Racial). Esperávamos que fosse realizada alguma menção à Convenção notadamente, nos Capítulos 2 (Garantia de direitos e cidadania plena), 3 (Educação e formação para inclusão e empregabilidade) e/ou 7 (Capacidade institucional, articulação e participação). Mas tal referência não ocorreu. No capítulo 07, o item 7.1.8 ressalta a necessidade de:

Fortalecer a participação do Brasil nos diálogos multilaterais e bilaterais, a partir da perspectiva da justiça racial. Este objetivo específico visa a inserção do combate ao racismo como uma das centralidades do debate internacional protagonizado pelo Brasil, em alinhamento com as diretrizes da Política Externa Brasileira sobre a promoção da cooperação SUL-SUL como parte de uma atuação internacional ativa, bem como forma de reparação pelo Brasil ter sido a última localidade do mundo a abolir a escravidão.

Este item do capítulo 07, parece-nos especialmente importante para dinamizar a implementação da Convenção junto às gestoras e gestores que atuam na Administração Pública brasileira, especialmente, no que se refere às leis que constituem o orçamento público.

O MDHC no último ano não revelou nenhum programa que tivesse como base normativa o texto da Convenção. Contudo, tem papel estratégico na implementação da Agenda Transversal do PPA 2024-2027, conforme pode ser depreendido através da leitura do relatório.

No combate ao racismo e na promoção da igualdade racial em seis dimensões: 1) Garantia de direitos e cidadania plena (03); 2) Educação e formação para inclusão e empregabilidade (01); 3) Proteção e promoção da cultura, história, memória e saberes ancestrais (01); 4) Direito à terra e à produção (01); 5) Políticas para quilombolas; 6) Capacidade institucional, articulação e participação (01), o MDHC desenvolverá um total de 07 ações estratégicas.

Além disso, a possível alteração Lei nº 14.583, de 16 de maio de 2023, por meio do PL 3305/2023, para incluir a menção à Convenção Interamericana contra o Racismo, a Discriminação Racial e formas Correlatas de Intolerância sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e ao seu Protocolo Facultativo, e para incluir na publicidade de órgãos públicos a promoção dos direitos das pessoas com deficiência,

das vítimas de discriminação racial e das pessoas LGBTQIA+ pode contribuir para racializar agenda de direitos humanos do MDHC.

Ainda no âmbito do Poder Executivo, ressaltamos a existência das Cátedras ENAP, como uma iniciativa importante da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), no processo de disseminação da Convenção para o enfrentamento ao racismo estrutural e institucional no país. As Cátedras ENAP, na qual está inserida esta pesquisa, é uma iniciativa importante para que sejam conhecidas por parte de gestoras públicas e gestores públicos, as principais medidas referentes ao cumprimento da Convenção no país, bem como para o fortalecimento da Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial (PNPIR) e do Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial (SINAPIR), instituído pela Lei n. 12.288/2010 (Estatuto da Igualdade Racial).

3.2 A Convenção no Sistema Regional de Direitos Humanos

O sistema regional da OEA prevê a existência da CIDH⁵ e da Corte IDH⁶. O sistema interamericano de proteção dos direitos humanos foi consolidado pela Convenção Americana de Direitos Humanos, de 1969, que entrou em vigor internacional, em 1978. Para o Brasil, esse tratado passou a vigorar em 1992, por força do Decreto n. 678, de 6 de novembro daquele ano.

O conjunto de documentos interamericanos de direitos humanos foi inaugurado pela Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem, de 1948; pela Carta da Organização dos Estados Americanos, também de 1948; robustecido em 1969 pela Convenção Americana de Direitos Humanos, conhecida igualmente como Pacto de São José da Costa Rica, que entrou em vigor em 18 de julho de 1978; e complementado pelo Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (Protocolo de San Salvador), de 1988, e pelo Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos Referente à Abolição da Pena de Morte (Protocolo de Assunção), de 1990.

Esses textos basilares do sistema são completados com tratados e declarações temáticas, voltados a direitos específicos ou a grupos determinados e complementados pelos precedentes da Corte IDH, suas opiniões consultivas, as recomendações da CIDH e os relatórios dos relatores especiais. Neste sentido, a Convenção está inserida nesse conjunto normativo interamericano.

⁵ A CIDH é composta por: José Luis Caballero Ochoa (Presidente); Andrea Pochak (Primera Vice-Presidenta); Arif Bulkan (Segundo Vice-Presidente); Edgar Stuardo Ralón Orellana; Roberta Clarke; Carlos Bernal Pulido; Gloria Monique de Mees, constando três pessoas negras na sua composição.

⁶ A Corte IDH é composta por: Nancy Hernández López (Costa Rica, Presidente); Rodrigo Mudrovitsch (Brasil, Vice-Presidente); Ricardo C. Pérez Manrique (Uruguai, Juiz); Verónica Gómez (Argentina, Juíza); Patricia Pérez Goldberg (Chile, Juíza); Alberto Borea (Perú, Juiz); Diego Moreno Rodríguez (Paraguai, Juiz), não constando nenhuma pessoa negra na sua composição.

No que se refere à implementação da Convenção por parte dos Estados-membros da OEA, a CIDH na publicação “Derechos económicos, sociales, culturales y ambientales de las personas afrodescendientes: Estándares interamericanos para la prevención, combate y erradicación de la discriminación racial estructural”, ressalta que:

La Comisión resalta que se han logrado avances notorios desde la adopción de la Convención Interamericana contra el Racismo, la Discriminación Racial y Formas Conexas de Intolerancia -firmada por 12 Estados y ratificada por 6, hasta la fecha. Si bien es cierto que ese instrumento fortaleció y complementó las prerrogativas de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, en la actualidad se siguen evidenciando vacíos en la definición de un conjunto de categorías, variables e indicadores, que posibiliten el diseño de instrumentos pedagógicos y reparativos desde una perspectiva interseccional, que impacte en la sistematización y visibilidad de información relativa a dificultades en el disfrute de los derechos de las personas afrodescendientes. En consecuencia se necesitan medidas especiales y acciones afirmativas concretas que respondan a la consideración del principio de igualdad y no discriminación, en cabeza de los poderes públicos y operadores jurídicos en todos los niveles (CIDH, 2021, p. 14).

A CIDH também ressalta as obrigações dos Estados sobre os princípios de igualdade e de não-discriminação, o dever de prevenir, combater e sancionar a discriminação racial, o dever de adotar ações afirmativas e a adoção de um enfoque interseccional no que se refere aos direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais de pessoas afrodescendentes.

No que se refere ao enfrentamento ao racismo, existem precedentes da Corte IDH que condenaram o Brasil, no período compreendido entre o reconhecimento da jurisdição da Corte IDH pelo Brasil, e a assinatura da Convenção, na Guatemala, no dia 05 de junho de 2013. No entanto, no caso Simone André Diniz vs. Brasil, a CIDH arquivou o caso em 2006. A parte pedia que o Brasil fosse responsabilizado internacionalmente por violação aos direitos humanos da vítima num contexto de racismo institucional, na medida em que o caso se referia à limitação de acesso de uma mulher negra ao mercado de trabalho por motivo racial.

Nesse sentido, a Convenção promulgada oito anos após a criação dos grupos de trabalho específicos para este fim, no ano de 2005, representa um avanço, inclusive, no que se refere a alguns posicionamentos da CIDH em casos de racismo⁷. Além disso, após a internalização da Convenção por parte do Brasil, o país já foi condenado por racismo em algumas ações que listamos no Quadro 3.

⁷ Nesse sentido, é emblemática a condenação da Argentina por racismo pela Corte IDH, em uma sentença que atribui ao Estado a responsabilidade pelo assassinato do ativista uruguaio, José Delfín Acosta Martínez, em 05 de abril de 1996, pela polícia da cidade de Buenos Aires. A conclusão foi publicada no dia 31 de agosto de 2020, em um reconhecimento internacional e histórico, em um país com profundas questões de invisibilização do racismo e da presença de negros e afrodescendentes no país. A sentença só veio à público em outubro e foi impulsionada pela própria família Acosta Martínez.

Quadro 3. Condenações do Brasil na Corte IDH após 2022

Caso Comunidades Quilombolas de Alcântara Vs. Brasil	Sentença proferida no dia 21 de novembro de 2024.
Caso Dos Santos Nascimento e Ferreira Gomes Vs. Brasil	Sentença proferida no dia 07 de outubro de 2024.
Caso Leite de Souza e outros Vs. Brasil.	Sentença proferida no dia 04 de julho de 2024.
Caso Muniz Da Silva e outros Vs. Brasil.	Sentença proferida no dia 14 de novembro de 2024.
Caso Honorato e outros Vs. Brasil	Sentença proferida no dia 23 de novembro de 2024.

Fonte: Elaborado pela autora

Uma das condenações mais recentes e importantes ocorreu no caso Dos Santos Nascimento e Ferreira Gomes Vs. Brasil. Em 07 de outubro de 2024, a Corte IDH emitiu uma sentença na qual declarou a República Federativa do Brasil internacionalmente responsável pela falta de diligência redobrada na investigação da violação do direito à igualdade e à não discriminação por raça e cor sofrida por Neusa dos Santos Nascimento e Gisele Ana Ferreira Gomes.

Nesse caso, ao contrário do que ocorreu com a ação movida por Simone André Diniz, o Estado brasileiro foi condenado por racismo institucional no sistema de justiça. O Tribunal determinou que os atos e omissões das autoridades judiciárias, e em certa medida do Ministério Público, na condução dos processos e no padrão de prova, reproduziram racismo institucional contra Neusa dos Santos Nascimento e Gisele Ana Ferreira Gomes. Nesse sentido, consideramos que a principal mudança que pode ser observada nas decisões entre os dois períodos apresentados se refere à condenação do Brasil por racismo institucional, notadamente, no que se refere ao funcionamento do sistema de justiça.

No que se refere à atuação da CIDH, realizamos o levantamento das principais ações que o órgão vem realizando para a implementação da Convenção com base nos seus Planos de Desenvolvimento Estratégico, para os períodos de 2017-2021⁸ e 2023-2027⁹, disponíveis no sítio eletrônico da CIDH. Neste sentido, é importante ressaltar que a CIDH criou a Relatoria sobre Direitos das Pessoas de Descendência Africana e Contra Discriminação Racial em 2005, a fim de criar consciência do dever dos Estados de proteger direitos das pessoas de ascendência africana e eliminar todas as formas de discriminação racial, bem como analisar os desafios que a região enfrenta atualmente e formular recomendações sobre medidas e boas práticas para superá-los.

⁸ https://www.oas.org/es/cidh/_/mandato/planestrategico/2023/PlanEstrategico2023-2027

⁹ <https://www.oas.org/es/cidh/mandato/planestrategico2017/docs/planestrategico-2017-2021.pdf>

A Relatoria, no período abrangido pelo Plano de 2017-2021, buscou continuar trabalhando na proteção dos direitos de pessoas de ascendência africana ou afrodescendentes, com foco nos seguintes desafios na região:

- (i) discriminação e racismo generalizado, inter-relacionado e estrutural em relação às pessoas de ascendência africana, incluindo mulheres, meninas e adolescentes;
- (ii) aumento do risco de pessoas de uma determinada origem racial ou étnica ser vítimas do uso excessivo da força por parte da polícia e formas de criminalização;
- (iii) existência de leis, práticas administrativas e decisões medidas judiciais que afetam desproporcionalmente a capacidade de pessoas ou populações de origem étnica ou racialmente determinadas, no gozo dos seus direitos humanos; e
- (iv) obstáculos ao exercício do civil, política, econômica, social e direitos culturais das pessoas de ascendência africana, entre outros.

Além disso, para sensibilizar e influenciar a agenda dos direitos humanos e monitorar, por meio dos seus mecanismos e funções, a situação e o progresso das questões prioritárias na região. Elaborou 06 (seis) eixos transversais. No âmbito dos eixos transversais previstos no Plano, o de Igualdade de Gênero e Diversidade, previa a incorporação plena da perspectiva transversal de gênero, diversidade e interculturalidade que deveria nortear todo o trabalho orientado a respeitar e garantir o avanço dos direitos humanos nas Américas, usando como estrutura a principais instrumentos interamericanos sobre a matéria, dentre eles, a Convenção Comissão Interamericana sobre Racismo e Discriminação Intolerância Racial e Conexa e a Convenção Convenção Interamericana contra toda forma de discriminação e Intolerância.

No Plano 2023-2027, no capítulo relativo à Temáticas e Populações Prioritárias, no que se refere às Pessoas de Ascendência Africana e Contra a Discriminação Racial, a CIDH continua a ver desafios aos direitos das mulheres afrodescendentes e comunidades tribais em relação a à discriminação racial estrutural presente em toda a região.

Em particular, a CIDH continua a observar a persistência da violência institucional manifestada na discriminação racial e no uso excessivo de a força. A intersecção entre discriminação de gênero e origem à discriminação étnico-racial expõe as mulheres de ascendência africana a altos níveis e taxas de violência. Há também um aumento nos crimes e discursos estigmatizantes baseados na ideologia da “supremacia racial” e crimes de ódio ligados ao ódio racial.

O racismo continua a expor pessoas de ascendência africana a várias violações dos direitos humanos, em particular a seus direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais, e restrição do seu direito à liberdade de expressão e de acesso à informação pública, o que limita a sua participação no debate público. Há também um aumento do racismo ambiental em relação aos impactos das alterações climáticas e a falta de progressos nos processos abrangentes de reparação por violações de direitos humanos sofridos por pessoas afrodescendentes.

Para resolver esses problemas, o Relator Especial sobre os Direitos das Pessoas Afrodescendentes e Contra a Discriminação Racial propõe uma estratégia focada em:

- i) abordar o fenômeno da discriminação racial estrutural, particularmente discursos e crimes de ódio decorrentes de teorias de superioridade racial;
- ii) reforçar os padrões contra a discriminação racial institucional, especialmente em termos de aplicação de perfis raciais;
- iii) proteger os direitos das pessoas de ascendência africana contra o racismo religioso;
- iv) proteger os direitos das pessoas afrodescendentes em relação ao impacto desproporcional das mudanças climáticas e com vistas à promoção da justiça racial;
- v) defender os direitos das gerações futuras em relação às alterações climáticas, em estreita coordenação com o Relator Especial sobre Direitos Econômicos, Sociais, Culturais e Ambientais;
- vi) promover a aplicação prática e eficaz das normas direitos interamericanos consagrados na Convenção Interamericana contra o Racismo, a Discriminação Racial e Formas Relacionadas de Racismo Intolerância e
- vii) promover a liberdade de expressão das pessoas Afrodescendentes e sua participação no debate público.

Dessa forma, a análise das decisões da Corte IDH e da atuação da CIDH nos possibilita confirmar a inauguração de um Ciclo Pluralista Afrodiaspórico (SANTOS, 2024), no qual os Estados que fazem parte da OEA são constringidos pelos mecanismos de promoção dos direitos das pessoas afrodescendentes a adotarem medidas mais incisivas a partir da internalização da Convenção, como é o caso do Brasil.

4

Conclusão e Recomendações

Os achados da pesquisa apontam alguns descompassos no que se refere à implementação da Convenção junto à Administração Pública federal do Brasil e desafios para a implementação da Convenção nos Estados-membros da Organização dos Estados Americanos (OEA).

No âmbito do Poder Legislativo brasileiro, o cenário é de lentidão no processo de análise e incorporação da atual agenda antirracista, após a internalização da Convenção. Não podemos olvidar que o texto da Convenção inova no que se refere à compreensão do fenômeno do racismo na região e possibilita novo entendimento acerca de seus efeitos nos espaços públicos e privados de nossa sociedade. Contudo, sabemos da lentidão do Poder Legislativo para incorporar no seu léxico os anseios da sociedade brasileira. No nosso caso, trata-se dos anseios de 56,2% da população brasileira que tem seus direitos cotidianamente violados, notadamente, o direito à vida.

Diante desse contexto, o aprofundamento do fenômeno da judicialização da política, fortalece ainda mais o protagonismo do Poder Judiciário para atuar em variados temas urgentes da nossa sociedade, notadamente, no que se refere à agenda antirracista, tal como é caso da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 973¹⁰. No caso do enfrentamento ao racismo e suas expressões salta aos olhos a necessidade de uma atuação eficiente que implemente a legislação antirracista já existente, conforme os ditames do projeto de sociedade estabelecido pelo pacto constitucional firmado no ano de 1988 aliada às inovações conceituais trazidas pela Convenção.

O quadro de discriminação agravada que se vislumbra em relação à população negra conforme dados apresentados no diagnóstico deste relatório impõe a tomada de decisão abrangente por parte de gestoras e gestores públicos para que o segmento majoritário e vulnerabilizado da população brasileira, que enfrenta graves violações de direitos humanos e de direitos fundamentais possa vislumbrar um horizonte no qual possam fruir desses direitos como qualquer cidadã ou cidadão do Brasil. Assim consideramos que:

¹⁰ A Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 973, também conhecida como “Arguição das Vidas Negras”, foi ajuizada por sete partidos políticos (PT, PSOL, PSB, PCdoB, Rede Sustentabilidade, PDT e PV), a pedido da Coalizão Negra por Direitos. A ADPF busca o reconhecimento do “estado de coisas inconstitucional” decorrente do racismo estrutural no Brasil, que, segundo os autores, viola direitos fundamentais da população negra. A ação requer a implementação de políticas públicas e medidas de reparação para corrigir as desigualdades históricas e o racismo institucional em relação à população negra.

No âmbito do **Poder Judiciário**:

a) a atuação do CNJ pode ser considerado um importante indutor de mudanças diante do cenário estabelecido para as pessoas negras brasileiras. Em termos normativos, o Poder Judiciário, especificamente, o CNJ vem atuando de maneira a implementar a Convenção junto às magistradas e magistrados brasileiros¹¹. Contudo, o Poder Judiciário não pode e nem deve agir de maneira solitária;

No âmbito do **Poder Legislativo**:

a) Consideramos necessária a aprovação do PL 3305/2023, sua conversão em lei federal que deve ser, prontamente, regulamentada para o aperfeiçoamento e mobilização da legislação antirracista infraconstitucional nos termos da Convenção.

No âmbito do **Poder Executivo**:

a) Faz-se necessária a alocação de mais recursos para as políticas públicas já existentes que têm por público-alvo, a população negra para o enfrentamento ao racismo estrutural e institucional.

b) Parece-nos extremamente necessária a disseminação do texto da Convenção, diante dos achados da pesquisa apresentados neste *policy paper*. Somente a ação integrada dos 03 (três) Poderes da República nos diferentes níveis de governo aliada à atuação da sociedade civil organizada é que será capaz de modificar o atual estado de coisas em nosso país no que se refere à situação das pessoas negras em nossa sociedade;

c) Consideramos que se faz urgente a ampla divulgação da Convenção conjugada com um processo de formação e de elaboração de políticas públicas que sejam de fato interseccionais, ou seja, que o debate sobre direitos humanos seja racializado em relação aos mais variados marcadores da diferença presentes em nossa sociedade.

d) A Administração Pública deve atuar de maneira transversal no que se refere à promoção da igualdade racial, integrando agendas e instituições para alcançar os objetivos e metas delimitados nos seus documentos oficiais voltados ao planejamento elaborados no âmbito do atual governo.

Nesse sentido, como apontado a partir dos resultados apresentados neste *policy paper*, consideramos que a Convenção possui um enorme potencial se manejado de maneira a angariar aliadas e aliados para a implementação da agenda antirracista no âmbito da Administração Pública Federal.

¹¹ Esta atuação poderá ser aprofundada após a decisão da Corte IDH no caso Dos Santos Nascimento e Ferreira Gomes Vs. Brasil, conforme notícia veiculada pelo CNJ, intitulada "Decisão da Corte IDH em caso de racismo reforça medidas já adotadas pelo CNJ", no dia 21/02/2025 (MOURA, 2025).

O presente *policy paper* o apresentou algumas práticas que têm potencial transformador se, de fato, mobilizadas pela Administração Pública brasileira. A destinação de quase 1(um) bilhão do orçamento para ações de promoção da igualdade racial é fato inédito. Esperamos, sinceramente, que os objetivos e metas do PPA 2024-2027, sejam acompanhados de entregas condizentes com os compromissos assumidos pelo Brasil no âmbito interno e internacional.

Nesse sentido, a Administração Pública pode fortalecer a luta e agenda antirracista no Brasil e atender aos ditames constitucionais e da Convenção que possui *status* constitucional. Nesse sentido, a articulação entre a ordem interna e internacional talvez seja capaz de transformar os índices referentes às pessoas negras no Brasil. Os meios já existem, basta serem aplicados para que suas finalidades sejam atingidas.

Referências

BRASIL. **Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial**. Brasília: SEPPIR, 2003.

CIDH. **Derechos económicos, sociales, culturales y ambientales de las personas afrodescendientes: estándares interamericanos para la prevención, combate y erradicación de la discriminación racial estructural**. Aprovado pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos em 16 mar. 2021.

CNJ. **Protocolo para julgamento com perspectiva racial**. Brasília: CNJ, 2024.

FLAUZINA, Ana; PIRES, Thula. Supremo Tribunal Federal e a naturalização da barbárie. **Direito e Práxis**, v. 11, n. 2, p. 1211-1237, 2020.

GÓES, Luciano. **Direito penal antirracista**. In: VAZ, Livia Sanf. Anna; RAMOS, Chiara (coord.). Belo Horizonte: Casa do Direito, 2022.

GÓES, Luciano. Ebó criminológico: malandragem epistêmica nos cruzos da criminologia da libertação negra. **Boletim IBCCRIM**, ano 29, n. 339, p. 15-18, 2021.

GÓES, Luciano. Manifesto negro por uma educação jurídica antirracista. **Criar Educação**, v. 12, n. 1, p. 112-130, jan./jul. 2023.

MDHC. Lula, Silvio Almeida e Flávio Dino assinam lei que determina a difusão dos direitos humanos por órgãos públicos. **Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania**, 04 out. 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/mdh>. Acesso em: 4 out. 2024.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO; MINISTÉRIO DA IGUALDADE RACIAL. **Agenda transversal: igualdade racial: PPA 2024-2027**. Brasília: Secretaria Nacional de Planejamento/MPO, 2024.

MOREIRA, Adilson José; ALMEIDA, Philippe Oliveira de; CORBO, Wallace. **Manual de educação jurídica antirracista**. São Paulo: Editora Contracorrente, 2022.

MOURA, Ana. Decisão da Corte IDH em caso de racismo reforça medidas já adotadas pelo CNJ. **Agência CNJ de Notícias**, 30 maio 2025. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/decisao-da-corte-idh-em-caso-de-racismo-reforca-medidas-ja-adotadas-pelo-cnj>. Acesso em: 30 maio 2025.

MOURA, Ana. Direitos humanos, gênero, raça e diversidade pautaram resoluções do CNJ em 2023. **Agência CNJ de Notícias**, 04 out. 2024. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br>. Acesso em: 4 out. 2024.

PORTELA, Rodrigo. Cultura jurídica e diáspora negra: diálogos entre Direito e Relações Raciais e a Teoria Crítica da Raça. **Revista Direito e Práxis**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 2, p. 1203-1241, 2021.

QUEIROZ, Marcos. **Assombros da Casa Grande: a Constituição de 1824 e as vidas póstumas da escravidão**. São Paulo: Editora Fósforo, 2024.

SANTOS, Maria do Carmo Rebouças dos. Novo Constitucionalismo Latino-Americano e o ciclo pluralista afrodiaspórico pendente: perspectivas e desafios para a democracia. In: CANTO, Vanessa Santos do (org.). **Direito, relações raciais e democracia no Brasil contemporâneo**. Rio de Janeiro: Editora Clássica, 2024. p. 175-187.

SOARES, Patricia Lamego Teixeira. A internalização dos tratados internacionais no Brasil: modelos de procedimentos unifásico e multifásico. **Cooperação em Pauta**, n. 51, p. 1-12, maio 2019. Disponível em: <https://cooperacao-em-pauta-n51.pdf>. Acesso em: 4 out. 2024.

A) Internalização:

1. Câmara dos Deputados: PDC 861/2017. Projeto de Decreto Legislativo de Acordos, tratados ou atos internacionais.

Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC)

Pareceres, Substitutivos e Votos	Tipo de Proposição	Data de Apresentação	Autor	Descrição
PRL 1 CCJC => PDC 861/2017	Parecer do Relator	21/06/2018	Nelson Pellegrino	Parecer do Relator, Dep. Nelson Pellegrino (PT-BA), pela constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa e, no mérito, pela aprovação. Inteiro teor
PAR 1 CCJC => PDC 861/2017	Parecer de Comissão	03/07/2018	Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania	Aprovado o Parecer. Parecer do Relator, Dep. Nelson Pellegrino (PT-BA), pela constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa e, no mérito, pela aprovação. Inteiro teor
PEP 1 CCJC => PDC 861/2017	Parecer às Emendas de Plenário	09/12/2020	Paulão	Parecer à Emenda de Plenário proferido pelo Relator, Dep. Paulão (PT-AL), pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, que conclui pela constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa; e, no mérito, pela rejeição. Inteiro teor

Comissão de Direitos Humanos e Minorias (CDHM)

Pareceres, Substitutivos e Votos	Tipo de Proposição	Data de Apresentação	Autor	Descrição
PRL 1 CDHMIR => PDC 861/2017	Parecer do Relator	08/05/2018	Paulão	Parecer do Relator, Dep. Paulão (PT-AL), pela aprovação. Inteiro teor
PAR 1 CDHM => PDC 861/2017	Parecer de Comissão	23/05/2018	Comissão de Direitos Humanos e Minorias	Aprovado o Parecer. Parecer do Relator, Dep. Paulão (PT-AL), pela aprovação. Inteiro teor
PEP 1 CDHM => PDC 861/2017	Parecer às Emendas de Plenário	09/12/2020	Paulão	Parecer à Emenda de Plenário proferido pelo Relator, Dep. Paulão (PT-AL), pela Comissão de Direitos Humanos e Minorias, que conclui pela rejeição. Inteiro teor

Mesa Diretora da Câmara dos Deputados (MESA)

Pareceres, Substitutivos e Votos	Tipo de Proposição	Data de Apresentação	Autor	Descrição
AA 1 MESA => PDC 861/2017	Autógrafo	09/12/2020	Câmara dos Deputados	Inteiro teor

PLENÁRIO (PLEN)

Pareceres, Substitutivos e Votos	Tipo de Proposição	Data de Apresentação	Autor	Descrição
RDF 1 => PDC 861/2017	Redação Final	09/12/2020	Paulão	Aprova o texto da Convenção Interamericana contra o Racismo, a Discriminação Racial e Formas Correlatas de Intolerância, adotada na Guatemala, por ocasião da 43ª Sessão Ordinária da Assembleia Geral da Organização dos Estados Americanos, em 5 de junho de 2013. Inteiro teor
DVT 1 => PDC 861/2017	Declaração de Voto	09/12/2020	José Airton Félix Cirilo	Nos termos do parágrafo único do artigo 182 do RICD, DECLARO QUE, na votação do 1º turno do PDC 861/2017, realizada na Sessão da Câmara dos Deputados (VIRTUAL) do dia 09 de dezembro de 2020, votei SIM. Inteiro teor

Pareceres, Substitutivos e Votos	Tipo de Proposição	Data de Apresentação	Autor	Descrição
DVT 2 => PDC 861/2017	Declaração de Voto	09/12/2020	Neri Geller	Nos termos do parágrafo único do artigo 182 do RICD, DECLARO QUE, na votação do 1º Turno - PDC 861/2017 (Mérito), realizada na Sessão Deliberativa Extraordinária (VIRTUAL) de 09/12/2020, votei SIM, acompanhando a orientação do Progressistas. Inteiro teor
DVT 3 => PDC 861/2017	Declaração de Voto	09/12/2020	Neri Geller	Nos termos do parágrafo único do artigo 182 do RICD, DECLARO QUE, na votação do 2º Turno - PDC 861/2017, realizada na Sessão Deliberativa Extraordinária (VIRTUAL) de 09/12/2020, votei SIM, acompanhando a orientação do Progressistas. Inteiro teor
DVT 4 => PDC 861/2017	Declaração de Voto	09/12/2020	Airton Faleiro	Aprova o texto da Convenção Interamericana contra o Racismo, a Discriminação Racial e Formas Correlatas de Intolerância, adotada na Guatemala, por ocasião da 43ª Sessão Ordinária da Assembleia Geral da Organização dos Estados Americanos, em 05 de junho de 2013 Inteiro teor

2. Senado Federal - PDL 562/2020. Projeto de Decreto Legislativo de Acordos, tratados ou atos internacionais.

(Sessão Deliberativa Semipresencial realizada em 10/02/2021)

A Presidência esclarece que, se aprovada também no Senado Federal, em dois turnos, com o voto favorável de três quintos da composição da Casa, a Convenção Interamericana contra o Racismo será equiparada a Emenda Constitucional.

Proferido pelo Senador Paulo Paim o Parecer nº 7/2021-PLN/SF, concluindo pela aprovação do Projeto.

Aprovado o Projeto, em primeiro turno, com o seguinte resultado: Sim - 71; Não - 0; Pres. - 1; Total - 72.

Aprovado o Projeto, em segundo turno, com o seguinte resultado: Sim - 66; Não - 0; Pres.- 1; Total - 67.

Aprovada, a matéria vai à promulgação.

Publicado no DSF Páginas 194-206 - DSF nº 9

Publicado no DCN Páginas 52 - DCN nº 5

Publicado no DSF Páginas 63-79 - DSF nº 9

Listagem ou relatório descritivo

Listagem ou relatório descritivo

