

DESAFIOS SOBRE A ATUAÇÃO DA ONU NO COMBATE À ELIMINAÇÃO DA DESIGUALDADE RACIAL: O CASO BRASILEIRO

CHALLENGES ON THE UN ACTION FOR THE ELIMINATION OF RACIAL INEQUALITY: THE BRAZILIAN CASE

Danielle Pereira de Araújo[†]
Cristiano Morini[‡]

Resumo: O presente artigo visa a compreender qual é o papel dos organismos internacionais na tentativa de estimular os Estados a adotarem medidas que efetivem os direitos das populações discriminadas por motivos étnicos-raciais. O objetivo é compreender em que medida as organizações internacionais influenciam e, por vezes, pressionam os Estados a aderirem à pauta da agenda internacional de combate à desigualdade racial. Nesse sentido, para que os indivíduos racialmente discriminados possam usufruir da proteção que lhe é direcionada pelo Direito Internacional e defendida pelos organismos internacionais, faz-se necessário o devido acompanhamento de sua implementação. Sob esse aspecto, esse artigo mapeia os dispositivos e procedimentos constitucionais utilizados pela Organização das Nações Unidas para acompanhar o processo de implementação dos acordos assinados, que tratam do combate ao racismo e da discriminação por parte dos Estados signatários de tais acordos. Encontramos, a partir do mapeamento dos procedimentos, que os dispositivos empregados pela ONU no que se refere ao combate da discriminação racial precisam de melhorias, principalmente no que se refere à necessidade de inclusão de medidas disciplinadoras para que os mecanismos funcionem de forma estratégica, pressionando os países signatários da Convenção Internacional para Eliminação de todas as formas de Discriminação Racial (CIEDR) na efetivação do acordado na Convenção. No entanto, verificamos, por outro lado, que esse conjunto de mecanismos, ainda que limitados, tem se constituído como recurso estratégico para a atuação de movimentos sociais junto aos governos locais, inclusive no caso brasileiro, na busca pela efetivação das recomendações presentes na Convenção.

Palavras-chave: ONU. Direitos étnicos-raciais. Políticas raciais no Brasil.

Abstract: This article seeks to understand the role of international organizations in an attempt to encourage States to adopt measures to carry out the rights of populations discriminated

[†] Doutoranda em Ciência Política pelo Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp)

[‡] Professor na Faculdade de Ciências Aplicadas (FCA) da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp).

by ethnic-racial reasons. The goal is to understand to what extent international organizations influence and sometimes push the states to join the staff of the international agenda to combat racial inequality. Accordingly, so that racially discriminated individuals can enjoy the protection that is directed toward them by international law and defended by international bodies, it is necessary the proper monitoring of its implementation. In this respect, this article maps the constitutional devices and procedures used by the United Nations to monitor the process of implementation of signed agreements, dealing with the fight against racism and discrimination by the signatory States of such agreements. We found from the mapping procedures, that the devices employed by the UN in regard to combating racial discrimination need improvement, especially regarding the need to include disciplinary measures to ensure that arrangements operate strategically, pushing the signatories of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (CERD) in effecting the agreements in the Convention. However, we verified, moreover, that this set of mechanisms, albeit limited, have been established as a strategic resource for the work of social movements with local governments, Brazil included, in the quest for realization of the recommendations in the present Convention.

Keywords: UN. Ethnic-racial rights. Racial politics in Brazil.

1 Introdução

A Marcha Zumbi dos Palmares, o Seminário Internacional Multiculturalismo e Racismo e os preparativos para a participação do Brasil na *Conferência Mundial contra o Racismo, a Discriminação Racial, a Xenofobia e Formas Correlatas de Intolerância*, em Durban, na África do Sul, em 2001, implicaram, para o Brasil, a criação do Grupo de Trabalho para a Promoção da População Negra (GTI), no reconhecimento da discriminação racial e do racismo pelo então presidente Fernando Henrique (1995-2002) e em um plano de ação de combate às desigualdades raciais no Brasil e em outros países da América Latina (SANTOS, 2007).

É possível afirmar que os acordos internacionais exercem pressão sobre os Estados membros e tais organismos são, em parte, responsáveis pela inclusão das demandas de grupos étnico-raciais em políticas nacionais? Nesse sentido, é fundamental compreender a dimensão da influência dos pactos internacionais voltados para populações étnico-raciais excluídas nas agendas dos governos, para que possamos não somente compreender a ligação (ou não) entre implementação de políticas com recorte étnico-racial e os pactos internacionais, mas principalmente situar a importância de organismos internacionais, principalmente a ONU, nesse debate e no monitoramento da implementação dos pactos.

Nosso intuito é compreender a articulação que existe entre as deliberações da ONU e a efetivação de suas orientações, via políticas públicas, nos Estados membros desse Organismo.

Refletir sobre a questão das políticas nacionais de efetivação da cidadania das populações negras, considerando as particularidades históricas do Brasil, exige que fiquemos atentos aos diversos fatores que fazem interface com a questão. Sob essa perspectiva, a questão do processo de construção de identidades, da efetivação da cidadania e da construção do que se entende por Nação brasileira devem ser trazidas ao cerne da discussão.

O amplo debate em torno da desconstrução oficial do mito de fundação do Estado-nação brasileiro, embasado na existência da democracia racial, está relacionado com o processo atual

pelo qual vem passando a sociedade brasileira em torno da implementação de políticas públicas que visem à efetivação da cidadania das populações negras e superem a crença da noção abstrata de igualdade entre os diversos segmentos populacionais que compõem a Nação brasileira.

Nessa perspectiva, as reflexões em torno das deliberações feitas por organismos internacionais em torno da inclusão de grupos historicamente excluídos e o impacto dessas deliberações na construção do arranjo institucional brasileiro, traduzido em políticas para efetivação da cidadania dos segmentos negros que vivem sob território nacional, representam uma oportunidade para o debate sobre o processo de extensão da cidadania às populações historicamente marginalizadas e como essa questão tem sido tratada por organismos internacionais como a Organização das Nações Unidas.

Em meio a esse debate, se faz de fundamental importância incluir a categoria *raça* como diretriz para a construção de políticas públicas para as populações negras, tendo em vista que essa categoria social é portadora em si de uma realidade histórica que é fundamental para a construção das identidades entre brancos e não brancos no Brasil. Isto é, à medida que *raça* é utilizada para demarcar diferenças, definindo pertencimentos a essa ou àquela comunidade, essa categoria deve, portanto, ser levada em consideração na elaboração de políticas públicas.

2 Delimitações iniciais

O presente artigo considera, principalmente, as práticas e não as intenções da ONU no tocante à temática da discriminação racial, pois acreditamos que uma análise baseada estritamente no que se encontra previsto nos documentos oficiais¹ poderia conduzir-nos a outras conclusões que não condizem com a dinâmica da realidade. Nesse sentido, faremos um estudo exploratório, com uma breve descrição dos principais instrumentos da ONU vigentes e seus órgãos de monitoramento sobre o tema da eliminação da discriminação étnico-racial e uma análise sobre os Relatórios do Comitê para Eliminação da desigualdade racial (2000-2012), os quais tratam da situação do cumprimento das resoluções concernentes ao tema das discriminações étnico-raciais no Brasil.

Para se enfrentar corretamente o presente tema, necessário se faz:

- a. mapear os principais mecanismos que a ONU dispõe para acompanhar a efetivação dos acordos assinados;
- b. identificar se há, por parte desse Organismo, um efetivo acompanhamento do cumprimento dos acordos pelos Estados signatários, focando no Brasil.

Apresentaremos, ao longo do presente texto, alguns dados que apontam para o descumprimento por parte de alguns países signatários dos acordos da ONU que tratam da eliminação das discriminações raciais (inclusive, o Brasil). Mesmo tendo recebido inúmeras recomendações

¹ Nesse caso o documento oficial que trata desse tema na ONU é a Convenção Internacional sobre a eliminação de todas as formas de discriminação racial de 1965 e ratificada pelo Brasil em 1968. Nesse caso, o documento oficial que trata desse tema na ONU é a Convenção Internacional sobre a eliminação de todas as formas de discriminação racial de 1965 e ratificada pelo Brasil em 1968. Utilizamos como fonte para acessar aquele documento: *Guia de orientação das Nações Unidas no Brasil para discriminação étnico-racial*. Brasília (ONU, 2011) e a *Declaração e Plano de Ação da III Conferência Mundial de Combate ao Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Correlata*. Brasília: Fundação Cultural Palmares (ONU, 2002).

por parte da ONU acerca do tratamento a ser dado ao enfrentamento das discriminações raciais, vários Estados-partes continuam a não cumprirem as orientações presentes na Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial. E é sobre esse aspecto que o presente artigo se propõe a analisar: qual tem sido o papel desempenhado pela ONU para a efetivação do Acordo? Tal atuação tem sido suficiente para garantir a execução do que está previsto na Convenção?

A hipótese sugerida nesse artigo é a de que o acompanhamento feito pelos organismos internacionais a respeito da efetivação dos acordos assinados acerca do combate ao racismo se mostra insuficiente.

Para tal, focaremos a análise na atuação da Organização das Nações Unidas no Brasil sobre esse assunto. A Organização das Nações Unidas tem contribuído de forma crucial para a promoção e proteção dos direitos humanos. Entretanto, a efetivação plena do processo de implementação de instrumentos de proteção, já constantes em diferentes documentos internacionais, constitui-se no maior desafio que as nações têm a enfrentar. E, nesse sentido, cabe refletir de que forma a atuação das Nações Unidas impacta o quadro da situação racial nos Estados membros.

3 Uma perspectiva teórica sobre direitos humanos das minorias

O presente tópico não pretende fazer uma análise aprofundada, tampouco esgotar a discussão sobre o debate teórico-conceitual acerca do tema dos direitos humanos das minorias. Nosso intuito é buscar compreender a relação entre direitos humanos e minorias étnico-raciais a partir das contribuições de Hannah Arendt (1978). Apesar da bibliografia sobre o tema ser abundante (KELSEN, 1998; SANTOS, 2001; HABERMAS, 2002; ROULAND, 2004), a escolha pela perspectiva de Hannah Arendt sobre o tema se deve à nossa percepção de que a abordagem feita pela autora está em consonância com o entendimento do direito internacional e das Nações Unidas no que concerne à cidadania das minorias.

A autora recorre aos conceitos de *pertencimento* e *comunidade política* para falar dos direitos das minorias. Hannah Arendt recorre à definição aristotélica do homem como animal político para falar sobre essa relação. Segundo Hannah Arendt, Aristóteles afirma que o homem é, por definição, aquele que vive em comunidade. Isso implica dizer que a perda do direito de *pertencimento* a uma *comunidade política* significa a perda da liberdade de opinião e ação, portanto da própria existência efetiva do indivíduo no mundo. Nesse sentido, a cidadania é o direito a ter direitos e só pode ser construído na convivência coletiva, que requer o acesso a um espaço público comum.

Arendt (1978), entretanto, vai além da suposta inerência do pertencimento dos sujeitos a uma comunidade política, circunscrita em um Estado-Nação, para que aqueles possam acessar direitos. A reflexão proposta por ela aponta para a possibilidade do exercício dos direitos humanos para além dos territórios nacionais. O direito a ter direitos não deveria, portanto, se limitar às fronteiras nacionais.

A contribuição de Arendt (1978, p. 309) para a temática dos direitos humanos, resultado de uma reflexão sobre o significado do totalitarismo, problematizou e acarretou um esfacelamento

dos padrões e categorias que, com base na ideia de um direito natural, constituíam o conjunto da tradição ocidental, a qual havia historicamente feito portadores de direitos apenas os “nacionais, [...] consumando a transformação do Estado de instrumento de lei em instrumento de nação”.

Arendt problematizará o padrão, antes implícito e, só depois, colocado em questão pelas realidades históricas do primeiro pós-guerra, da questão dos apátridas e da constatação da convergência entre os direitos humanos e os direitos dos povos.

A convergência entre os direitos humanos e os direitos dos povos, baseada no pressuposto implícito de que a cidadania estava assentada em territórios nacionais (TILLY, 1996; BENDIX, 1996; MARSHALL, 1967; ARENDT, 1978), implicava: à medida que os seres humanos perdiam sua nação, perdiam conseqüentemente seus direitos. De fato, à medida que os refugiados e apátridas se viram destituídos com a perda da cidadania, dos benefícios do princípio da legalidade, não puderam se valer dos direitos humanos, e não encontrando lugar – qualquer lugar – em um mundo como o do século XX, inteiramente organizado e ocupado politicamente, tornaram-se efetivamente indesejáveis.

Os apontamentos feitos por Hannah Arendt (1978) quanto às restrições do exercício da cidadania dentro dos limites do Estado-Nação possibilitam uma reflexão sobre os desafios enfrentados pelo estado brasileiro sobre a efetivação da cidadania das populações afrodescendentes.

A questão da eliminação das desigualdades se tornou uma questão complexa pelo seu caráter histórico e pelos impactos da globalização econômica para o agravamento das iniquidades já existentes (ALVES, 2002). Por um lado, não há como negar que a expansão colonialista, levada a cabo por diversos países europeus, foi responsável pela escravização de diversos povos e que os Estados em que desembarcaram esses povos acabaram por ficar a cargo de enfrentar as desigualdades geradas pelo sistema colonial. Por outro lado, é inegável que o quadro atual de desigualdades raciais tem sido fortemente agravado pelos efeitos perversos da globalização que continua a explorar os povos que, historicamente, a séculos, já sofrem com os efeitos perversos do colonialismo.

Diante do caráter histórico e dos efeitos nefastos da globalização sobre a questão das desigualdades raciais, como é possível então conceber que o enfrentamento desse problema esteja centrado nos Estados-nações? Suspeitamos que os desafios enfrentados pela ONU quanto ao cumprimento por parte dos Estados membros da Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as formas de Discriminação Racial residem justamente no fato de a efetivação dos direitos humanos se encontrarem restritos à forma Estado-Nação.

O quadro de desigualdades raciais é a conjunção de fatores a nível local – Estados – e a nível global – sistema capitalista. Nesse sentido, parece-nos que o enfrentamento a esse problema requer a articulação nesses dois níveis. Do contrário, as ações tenderão, por um lado, a ter um raio de alcance limitado e superficial e, por outro, a própria atuação da ONU esbarrará em contradições inerentes ao próprio sistema político-econômico, como veremos no próximo tópico.

4 A atuação da ONU na efetivação de direitos humanos e direitos étnico-raciais

A Organização das Nações Unidas (ONU), por meio da Carta, declarações, tratados e outras várias ações, tem forte influência no cenário mundial com relação à proteção aos direitos humanos. Os mecanismos criados pela Carta incluem: a Declaração Universal dos Direitos Humanos, a Comissão de Direitos Humanos e a subcomissão de Promoção e Proteção aos direitos Humanos.

O sistema de proteção aos direitos humanos da ONU possui, além da Carta, tratados, relatores especiais e especialistas (grupos de trabalho, comitês e órgãos de tratados) para trabalhar de diferentes modos para a promoção e proteção dos direitos humanos. A ONU também mantém um programa de assistência técnica para a promoção de direitos humanos nos países-membros. Esse programa oferece serviços de consultoria, oferecendo assistência educacional e informacional aos Estados com o objetivo de ajudá-los a assegurar proteção aos direitos humanos.

A Comissão de Direitos Humanos é o órgão criado pela Carta que mais está relacionado com os direitos humanos e é composta por 53 Estados-membros. É auxiliada pela Subcomissão de Promoção e Proteção aos Direitos Humanos. A Comissão objetiva influenciar no processo de estabelecimento e efetivação de parâmetros internacionais para os direitos humanos. A Comissão ajudou a redigir, em 1948, a Declaração Universal dos Direitos Humanos.

Em relação ao monitoramento da implementação dos acordos, tratados e outros documentos, a Comissão de Direitos Humanos dispõe de uma série de procedimentos permanentes ou especiais para avaliar uma área específica dos direitos humanos. Seus dois procedimentos são: o Procedimento 1503 e o Procedimento 1235. Os procedimentos especiais incluem missões de investigação, mecanismos ou mandatos temáticos e serviços consultivos. No entanto, podemos afirmar que os relatórios são os mecanismos mais importantes, pois as informações presentes neles podem vir a fornecer subsídios que possam vir a desencadear ações por parte dos demais mecanismos, fornecendo informações relevantes sobre a situação do Estado-membro.

O Procedimento 1503 é um procedimento utilizado para apurar denúncias de violações de direitos humanos por parte dos Estados signatários dos tratados. Dentre as violações consideradas por esse procedimento, incluem-se o genocídio, o apartheid, a discriminação étnica e racial, a tortura, a migração em massa forçada, a prisão em massa sem julgamento. Há, também, procedimentos que podem ser utilizados por essa Comissão nas missões de investigação. Nessas missões de investigação, um especialista ou grupo de especialistas estuda a situação dos direitos humanos e procura por violações em um determinado Estado, com o propósito de reunir informações para o Procedimento 1503. Entretanto, uma missão de investigação somente poderá acontecer com o consentimento do Estado, no qual o respeito aos direitos humanos está sendo questionado. Outro procedimento especial que a Comissão de Direitos Humanos pode utilizar é o mecanismo temático ou mandato.

A ONU só pode acompanhar a efetivação da não violação de direitos humanos nos Estados membros após esses últimos incorporarem os tratados no direito interno. Quando uma

nação assina um tratado, ela está pactuando com seu conteúdo e, portanto, sujeita-se a adotar as provisões nele contidas.

Atualmente, a ONU conta com sete atos internacionais em direitos humanos: o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC); o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos (PIDCP); a Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as formas de Discriminação Racial (CIEDR); a Convenção sobre todas as formas de Discriminação contra a Mulher (CEDAW - *Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women*); a Convenção contra a Tortura e outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanas ou Degradantes (CCT - Convenção Contra a Tortura); a Convenção sobre os Direitos da Criança (CRC - *Convention on the Rights of the Child*); e a Convenção Internacional para a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e suas Famílias.

Cada um desses sete atos tem um corpo de monitoramento, o qual é composto por especialistas independentes que examinam os relatórios que as nações signatárias enviam referentes a cada um dos tratados. A todo Estado membro é requerido, a cada ano, a apresentação, ao Comitê de Direitos Humanos, um relatório sobre as medidas (e seu processo de implementação) que o Estado-membro tem adotado para efetivar os direitos reconhecidos nos Tratados assinados.

Vale fazer uma ressalva sobre o conceito de cidadania empregado nesses tratados e convenções, tendo em vista que as questões conceituais relacionadas influenciam diretamente os arranjos políticos dos países pactuantes dos acordos. A cidadania, reivindicada nesses acordos internacionais, é um conceito entendido do ponto de vista da ação coletiva e da valorização da etnia. Ou, em outras palavras, a cidadania compreendida não apenas do ponto de vista de um “[...] processo estruturado de direitos civis individuais, mas a partir de uma concepção moderna de diferenciação de identidade, diversidade, multiculturalismo e o reconhecimento dos direitos coletivos” (BELLO, 2004, p. 24).

Diante desse contexto de redefinição da concepção de cidadania e direitos humanos, a ONU e o movimento transnacional de direitos humanos (com destaque para o desempenho das organizações não governamentais e outras entidades da sociedade civil) têm tido um papel cada vez mais importante nesse debate, como salienta Cançado Trindade (1996, p. 428):

[...] em perspectiva histórica, têm militado, em prol da asserção dos direitos humanos, fatores como, e.g., o fenômeno da descolonização e o reconhecimento dos direitos dos povos e da nova dimensão do direito de autodeterminação, o caráter público e aberto dos debates no seio das Nações Unidas, as crescentes presença e influência das organizações não-governamentais e outras entidades da sociedade civil nos foros internacionais multilaterais, a democratização (ou redemocratização) de muitos Estados, os avanços nas comunicações e na educação formal e não-formal em direitos humanos, e, sobretudo, a crescente conscientização – em escala mundial – da onipresença dos direitos humanos. As Nações Unidas podem efetivamente contribuir de modo decisivo para o estabelecimento de um sistema de monitoramento contínuo (com medidas de prevenção e seguimento) da observância dos direitos humanos em escala mundial.

Para tratar da prevenção da discriminação e proteção às minorias, a Comissão de Direitos Humanos publicou (1965) o tratado que aborda especificamente essa questão – a Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial – e criou uma Subcomissão (Comitê para a Eliminação da Discriminação Racial) para tratar do monitoramento da aplicação da Convenção por parte dos Estados signatários.

Em caso de denúncia feita em relação a Estados-membros que não estejam cumprindo os atos internacionais, a denúncia passa pela avaliação e depois pela checagem se a denúncia se enquadra na violação do texto jurídico. O Comitê de Direitos Humanos fica restrito a uma apresentação de análise sobre o assunto em um relatório anual. Portanto, o Comitê não tem o poder de determinar sanções à parte culpada ou impor forçosamente suas opiniões.

Vale ressaltar que foi apenas a partir de 1965 que a ONU desenvolveu um sistema formal de apresentação de relatórios, especificando-se as obrigações dos Estados por meio dos instrumentos internacionais², pois, até os anos 1950, os relatórios eram requeridos de forma voluntária e geral.

5 A ONU e o contexto de garantias de direitos étnico-raciais no caso da América Latina

Embora se continue negando, ora pela via da mestiçagem, ora pela via do discurso da *democracia racial*, a América Latina, como um todo, está imersa em uma realidade sociocultural historicamente racializada (HOPENHAYN; BELLO, 2001; BELLO; RANGEL, 2002).

A mestiçagem, historicamente institucionalizada nesses países, criou uma população afastada de sua identidade original. “É no interior deste contingente populacional multicromático, carente de uma identidade própria, que o sistema pigmentocrático retroalimenta a sua base de dominação” (ZEGARRA, 2005, p. 342).

Cabe aqui ressaltar que movimentos da sociedade civil e ONGs latino-americanas que atuam com a questão das desigualdades étnico-raciais não têm a intenção de criticar a questão da mestiçagem *em si mesma*, mas sim a sua utilização para promover a invisibilidade das demandas das populações afrodescendentes e indígenas da América Latina na propagação de uma suposta igualdade de oportunidades.

Assim, temos a propagada ideia em toda a América Latina da existência do modelo de democracia racial que carrega em si as concepções de harmonia racial e de identidade nacional. A crença na existência desse modelo tem contribuído para: dificultar a criação de mecanismos internos de negociação coletiva entre os segmentos marginalizados e governos; permanência do imobilismo social; obscurantismo cultural, ocasionando um enfraquecimento, cada vez mais agressivo, das bases culturais unificadoras dos afrodescendentes; invisibilidade das populações afrodescendentes e indígenas e conseqüentemente de suas demandas (BELLO; MIRANDA, 2006).

² Em grande medida, essa obrigatoriedade ocorreu devido à adoção de convenções sobre violações específicas (como os crimes cometidos durante as ditaduras na América latina nas décadas 60) decorrentes, em grande parte, das pressões advindas do movimento transnacional de direitos humanos, principalmente as organizações não governamentais.

A Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, criada em 1965 e ratificada por 169 Estados, é o principal instrumento normativo utilizado pela ONU para a eliminação da discriminação racial objetivando a proteção das minorias raciais, nacionais, religiosas ou linguísticas. A Convenção tem como objetivo eliminar todas as formas de discriminação racial, ficando seu monitoramento a cargo do Comitê para a Eliminação da Discriminação Racial (CEDR). O Comitê possui 18 especialistas independentes que são eleitos pelos Estados-membros da Convenção. A cada ano, o Comitê se reúne em Genebra para sessões de duas a três semanas.

As principais funções do CEDR são: revisão de relatórios apresentados pelos Estados relativos às ações domésticas implementadas para o cumprimento do tratado; recebimento e avaliação de denúncias de violação do Tratado por parte dos Estados signatários; elaboração de pareceres sobre os casos de violação, apoio técnico e realização de conferências temáticas.

O Comitê se reúne em Genebra e normalmente tem duas sessões por ano (compostas por três semanas) em que são analisados os relatórios e os casos de denúncias de violação da Convenção, além de interpretações específicas sobre a Declaração Universal dos Direitos Humanos, visando a aclarar e facilitar a implementação da Convenção nos Estados signatários.

6 A atuação da ONU na efetivação de direitos étnico-raciais no Brasil

Nesta seção, abordaremos a atuação do CEDR no Brasil, analisando: o monitoramento do Comitê sobre o envio de relatórios por parte do estado brasileiro; as recomendações feitas ao Brasil a partir das informações contidas nos relatórios; o tratamento dado pelo Comitê às denúncias encaminhadas por indivíduos, grupos de indivíduos ou organizações não governamentais sobre violações de direitos étnicos raciais consagrados na Convenção; e, por fim, a atuação do CEDR no que diz respeito à promoção de encontros/conferências sobre o assunto e seus impactos no Brasil.

No que concerne ao envio de relatórios, os Estados-partes comprometeram-se a submeter ao Secretário Geral das Nações Unidas, para exame do Comitê, um relatório sobre as medidas legislativas, judiciárias, administrativas ou outras que adotarem para tornarem efetivas as disposições da Convenção no mínimo a cada quatro anos³. Diante disso, cabe problematizar os próprios termos da Convenção no que concerne ao envio de relatórios, pois o texto, na medida em que não determina uma periodicidade (ele apenas sugere), parece deixar a cargo dos Estados a periodicidade de envio dos informes. E isso terá impactos sobre a implementação da Convenção e conseqüentemente para o combate às desigualdades raciais. Um exemplo dessa falha no monitoramento é o caso do Brasil.

³ Nos próprios termos da Convenção: Artigo 18- 1. Os Estados-partes comprometem-se a submeter ao Secretário Geral das Nações Unidas, para exame do Comitê, um relatório sobre as medidas legislativas, judiciárias, administrativas ou outras que adotarem para tornarem efetivas as disposições desta Convenção:

a. no prazo de um ano, a partir da entrada em vigor da Convenção, para o Estado interessado; e
b. posteriormente, pelo menos a cada quatro anos e toda vez que o Comitê vier a solicitar. Fonte: <http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaTextoIntegral.action?id=105443>.

O cumprimento do Brasil em relação aos requisitos mínimos de qualidade das informações enviadas ao Comitê e o cumprimento em relação ao envio nos fornece alguns indícios da efetividade da fiscalização do Comitê. No que concerne ao envio de relatórios, o Brasil passou a enviá-los a partir de 1970. Depois, enviou em 1972, 1974, 1978, 1982, 1986, contendo o 8º e o 9º relatórios. Os termos da Convenção e tão pouco o monitoramento por parte do CDER para o recebimento do próximo relatório parecem ter logrado êxito junto ao Estado brasileiro, tendo em vista que o próximo relatório só foi feito em 1995 (SILVA, 2013).

Em termos de qualidade do conteúdo dos relatórios, o acompanhamento por parte do CDER também parece ser falho na medida em que, tal como analisa Silvio José Albuquerque e Silva (2013, p. 168), os informes enviados até 1986 pelo Estado brasileiro revelam “uma postura diplomática defensiva e laudatória de uma falsa democracia racial adotada”. Nesse sentido, como aponta José Albuquerque e Silva (2013), os relatórios enviados sobre a condição da desigualdade no Brasil não condiziam com a realidade racial desigual alarmante do país, no entanto, esse “falseamento da realidade” persistiu por nove relatórios sob a supervisão do CDER.

O fim da ditadura e a elaboração da Constituição Federal, em 1988, implicaram algumas mudanças significativas no tratamento do Estado Brasileiro em relação às questões étnico-raciais. Mesmo com atrasos, os relatórios passaram a ter um conteúdo informativo mais realístico do que os que o antecederam. Sob esse aspecto, o relatório de 1995 (contendo o 10º, 11º, 12º e 13º) foi um divisor de águas no modo de o Estado brasileiro encarar a questão da discriminação racial (SILVA, 2013). Todos os relatórios até então (1972, 1974, 1978, 1982 e 1986) falavam de um estado de relações raciais baseado ainda no mito da igualdade entre as raças que compunham o Brasil.

A partir do relatório de 1995, o Estado brasileiro saiu da concepção e conseqüentemente da análise da situação dos negros no Brasil embasadas no mito da democracia racial para uma análise realista da situação de desigualdade racial no país. Essa mudança é um reflexo dos procedimentos inerentes ao sistema democrático advindos do fim da ditadura militar.

A partir da redemocratização, o Estado brasileiro passa a conceber o sistema internacional de direitos humanos como um dos princípios fundamentais que norteiam as relações internacionais – não apenas entre os Estados, mas também com os organismos internacionais, em especial a ONU. Nesse contexto pós-ditadura, o Estado brasileiro deseja adquirir uma imagem mais positiva em esfera internacional depois de duas décadas de ditadura e conseqüentemente de duas décadas de supressão de alguns direitos humanos. No entanto, o tratamento por parte do Estado em relação ao respeito a algumas convenções que tratavam de direitos, e, nesse caso, dos direitos das “minorias” étnicas (afrodescendentes, indígenas) em termos de celeridade e qualidade em relação aos relatórios que deveriam ser enviados a CEDR, persistiu mesmo após a ditadura. O Brasil voltou a enviar relatório apenas no ano de 2004 (relatórios 14º ao 17º, referentes aos anos de 1996, 1998, 2000 e 2002).

Acerca das recomendações feitas pelo CEDR a partir dos informes emitidos pelo Brasil, o Comitê, dentro do relatório anual produzido pelo próprio CEDR, reserva uma seção intitulada *Motivos de preocupação e recomendações*, onde o Comitê se limita a *solicitar mais informações*,

*orientar e recomendar ações*⁴. No caso do Brasil, as principais solicitações giram em torno da produção de dados sobre a situação da questão racial, aceleração no processo de implementação de políticas que combatam e eliminem a desigualdade racial e envio de informes no prazo. As recomendações feitas pelo Comitê parecem não pressionar efetivamente o estado brasileiro, pois as mesmas recomendações se repetem em seguidos relatórios, como vemos ao observarmos os relatórios de 2004, 2008 e 2009, quando o CEDR solicita celeridade no envio do relato.

Outro elemento importante a ser analisado é sobre o encaminhamento dado pelo CEDR às denúncias de violação da Convenção por parte do Estado brasileiro. A partir dos relatórios produzidos pelo CEDR, percebemos duas características importantes no que concerne aos alertas de violação: em sua maioria, são feitos por organizações não governamentais e o Comitê se limita a solicitar ao Estado denunciado informações sobre a situação e, em caso de envio das informações por parte do Estado, o CEDR retira o nome do Estado da situação de *Alerta e Ação Urgente*⁵ no próximo relatório. Ou seja, a atuação do Comitê parece bastante restrita em relação a violações por parte dos países-membros⁶, pois, de um lado, o CEDR é estritamente dependente da atuação das ONGs e, por outro lado, parece parar o procedimento de alerta quando as informações solicitadas por ele são enviadas pelos países, o que não garante que as violações cessem.

Passemos agora para a análise dos procedimentos do CEDR voltados para a promoção de encontros/conferências sobre o tema da discriminação. Esse recurso, como veremos adiante, é o que, segundo nossa avaliação diante do cenário brasileiro atual, tem desempenhado um papel vital para a eliminação da desigualdade racial. Analisaremos, em específico, o impacto da III Conferência Mundial contra o Racismo⁷.

Ainda que o Brasil tenha sido um dos primeiros países a se tornar signatário da Convenção Internacional para a Eliminação da Desigualdade Racial, principal instrumento normativo da ONU, ainda na década de 60, foi a partir da III Conferência Mundial contra o Racismo que planos de ações e políticas foram avaliados e redirecionados, criando condições de uma nova série de iniciativas destinadas a alcançar igualdade racial. A partir desta Conferência, o Brasil e vários outros países da América Latina, como Colômbia e Equador, elaboraram propostas de implementação de políticas institucionais baseadas no modelo multiétnico e pautadas no reconhecimento de direitos sociais e culturais diversos que foram lançados.

A III Conferência Mundial contra o Racismo é um divisor no que tange às relações entre organismos internacionais, organizações da sociedade civil, representações estatais e as políticas de eliminação da desigualdade racial (SANTOS, 2007).

Favorecida pelo contexto nacional de manifestações por parte da sociedade civil contra a discriminação e efetivação de políticas de combate à desigualdade⁸, a III Conferência *Mundial*

⁴ As palavras em grifo são os termos mais utilizados pelo CEDR em seus relatórios.

⁵ Seção do relatório do Comitê destinada aos países que estão sob alerta e/ou ação urgente.

⁶ Com base nas análises feitas pelos autores do presente artigo dos relatórios da Comissão dos anos de 2003 a 2012.

⁷ Realizou-se na cidade de Durban, África do Sul, em 2001.

⁸ São exemplos desse “clima contestatório”: a Marcha Zumbi dos Palmares; o Seminário Internacional Multiculturalismo e Racismo e os próprios preparativos para a participação do Brasil na *III Conferência e a eleição para presidente de um candidato (Lula) de um partido de esquerda que contava com uma forte base social advinda de movimentos negros*.

contra o Racismo, a Discriminação Racial, a Xenofobia e Formas Correlatas de Intolerância em Durban, na África do Sul, em 2001, implicaram para o estado brasileiro: a criação do Grupo de Trabalho para a Promoção da População Negra (GTI); o reconhecimento da discriminação racial e do racismo pelo então presidente Fernando Henrique (1995-2002) e, o mais importante, um plano de ação, em nível federal, de combate às desigualdades raciais (SANTOS, 2007).

A partir dessas constatações, podemos inferir que o contexto de mudanças substanciais na agenda do governo brasileiro ocorridas durante as últimas décadas sobre o combate às desigualdades étnico-raciais tem se constituído um fenômeno social ascendente no Brasil, seja por seus impactos éticos-morais, seja por seus efeitos sobre políticos. E só é possível compreender esse contexto de mudanças buscando compreender o impacto das contribuições advindas da aproximação da sociedade civil brasileira junto a organismos internacionais, principalmente a ONU. Nesse sentido, a utilização estratégica dos mecanismos de monitoramento da CEDR pelos movimentos sociais brasileiros tem reconfigurado, reconstruído e resignificado a noção de direito.

As novas concepções de cidadania e direito presentes nos instrumentos da CIEDR têm sido invocadas para proteger e/ou amparar as demandas de grupos étnico-raciais discriminados para efetividade de garantias dos seus direitos. Nesse sentido, a dimensão instrumental, estratégica e simbólica da CIEDR para a ação coletiva tem sido privilegiada como recurso de ação política pelos movimentos sociais no Brasil.

Amparados pelos instrumentos jurídicos internacionais (convenções, leis, pactos, decretos), principalmente os instrumentos e mecanismos da ONU, negros e populações indígenas têm mobilizado forças no contexto político nacional para conquista de direitos e políticas públicas específicas para essas populações.

Nos anos 2000, foi criada a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, com o objetivo de ser um órgão de assessoramento direto e imediato ao Presidente da República na coordenação de políticas para a promoção da igualdade racial. Foi criado também um programa de ação afirmativa para alunos pobres, pretos, pardos e deficientes no ensino superior privado. Outro marco ocorrido também nos anos 2000 foi a criação do Programa Universidade para Todos (ProUni), isentando de tributos, instituições privadas de ensino que oferecessem bolsas de estudo parciais ou integrais a esses alunos. A instituição do Estatuto da Igualdade Racial, em 2010, estabeleceu, dentre outras coisas, cotas de participação mínima de negros no cinema e na televisão.

A partir desses primeiros indícios, se faz necessário reconhecer o impacto sob o Brasil da III Conferência, pois, ainda que o Estado brasileiro tenha já há algum tempo reconhecido que a discriminação e o racismo são fenômenos estruturantes das desigualdades entre os grupos raciais, só foi a partir da Conferência (e claro, como já explicitamos, o contexto interno propício para tal) que ocorreu no Brasil modos de atuação diferenciados por parte do Estado no trato da eliminação da desigualdade racial.

7 Considerações finais

A partir das atribuições do Comitê para Eliminação da desigualdade, órgão da ONU responsável direto pelo acompanhamento da implementação da Convenção Internacional para

Eliminação das desigualdades raciais, poderemos categorizar a atuação do CEDR em dois eixos: um eixo jurídico (propositivo com Conferências e debates para diretrizes de ação) e outro eixo pautado em *accountability* em relação aos países membros, centrado na governança e boas práticas em relação à implementação da Convenção.

A partir do que foi exposto no presente trabalho, podemos inferir que o Comitê ainda precisa superar alguns desafios como:

- i. a atuação, por meio de emissão de relatórios, fortemente centrada (e limitada) no âmbito de *recomendações, solicitações, preocupações*, parece não estar surtindo o efeito sobre os países signatários da Convenção;
- ii. a dependência, por parte do CEDR: por um lado, dos movimentos da sociedade civil, para acompanhar casos de violação de direitos humanos nos países em decorrência do corpo de técnicos reduzidos (e da própria qualificação dos técnicos existentes no Comitê para acompanhar essas situações) e, de outro lado, em relação ao Alto Comissariado de Direitos Humanos da ONU⁹;
- iii. a limitação do uso dos instrumentos por parte do Comitê. Os relatórios são os instrumentos mais utilizados, ficando o uso dos demais instrumentos facultativo por não serem aceitos por todos os países, como é o caso do Brasil.

Apesar desses desafios, é preciso que olhemos para a questão do avanço do combate ao racismo sob dois ângulos: o ângulo externo, que diz respeito às garantias internacionais dos direitos das minorias raciais e, sob um ângulo interno, que diz respeito ao contexto interno (de cada país), que possibilita (ou dificulta) a efetivação dos direitos, já consagrados em âmbito internacional.

Sob a perspectiva de interação entre a esfera internacional, de um lado, aportada principalmente nos instrumentos da ONU, e, por outro lado, a esfera nacional, sob as contribuições da atuação da sociedade civil brasileira (ONGs, iniciativas da sociedade civil de modo geral), é possível afirmar que os organismos internacionais, e no caso do presente estudo, a ONU, exerce sim pressão sobre os Estados-membros. No entanto, é preciso complexificar o papel que esse Organismo tem exercido (e dos demais organismos internacionais) na responsabilização pela inclusão de demandas de grupos étnico-raciais em políticas nacionais.

Ao longo da história da institucionalização do sistema de direitos humanos, o papel das Nações Unidas, principalmente em relação à promoção e efetivação dos direitos junto aos países-membros para a introdução desses temas nas agendas políticas locais, tem sido fundamental. Ao mesmo tempo, sua atuação esbarra em uma contradição inerente ao sistema capitalista: o sistema econômico é global, mas sua operacionalização se organiza em termos de Estado-Nação.

⁹ Cabe aqui ressaltar que o Comitê sobre a Eliminação da Discriminação Racial tornou-se competente para receber petições somente em dezembro de 1982, e, até 1991, somente havia apreciado duas petições individuais, apesar de outras estarem pendentes. Sendo assim, pode-se afirmar que, de todos os mecanismos convencionais das Nações Unidas, somente o Comitê de Direitos Humanos, instituído pelo Protocolo facultativo do Pacto de Direitos Civis e Políticos, encontra-se em funcionamento por um período relativamente longo para ser visto como legítimo por parte dos Estados-membros.

A ONU é uma instância de natureza mediadora, propositiva e, por isso, encontra limites no alcance de sua atuação. Nesse sentido, torna-se problemático conferir exclusivamente à ONU a responsabilização pela institucionalização dos direitos étnico-raciais presentes no CIEDR junto aos Estados. Para lograr tal êxito, é imprescindível que as organizações locais (Estado, iniciativas da sociedade civil) atuem comprometidas com a Convenção, visando a proteger os direitos étnico raciais, pois somente integrados é que organismos internacionais e instituições locais poderão possibilitar melhores condições sociais, políticas e culturais às populações discriminadas racialmente.

Referências

ALVES, J. A. L. A Conferência de Durban contra o Racismo e a responsabilidade de todos. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 45, n. 2, 2002, p. 198-223.

ARENDT, Hanna. *O sistema totalitário*. Lisboa, Publicações Dom Quixote, 1978.

BELLO, Alvaro. *Etnicidad y ciudadanía en América Latina: La acción colectiva de los pueblos indígenas*. Santiago de Chile, CEPAL. Publicacion de las Naciones Unidas, N° No.79; 2004.

_____; MIRANDA, Francisca; HOPENHAYN, Martín. Los pueblos indígenas y afrodescendientes ante el nuevo milênio, serie Politcas Sociales N° 118 (LC/L.2518-P/E), Santiago de Chile, CEPAL. Publicacion de las Naciones Unidas, N° S. 06. II. G. 45. 2006.

____y Marta Rangel. La equidad y la exclusión de los pueblos indígenas y afrodescendientes en América Latina y el Caribe. *Revista de la CEPAL*, N° 76 (LC/G.2175-P), Santiago de Chile, 2002.

BENDIX, Reinhard. *Construção Nacional e Cidadania*. São Paulo: EDUSP, 1996.

CANÇADO TRINDADE, A. A. *A incorporação das normas internacionais de proteção dos direitos humanos no Direito brasileiro*. IIDH-CICV-ACNUR-Comissão da União Europeia Co-Edição, São José da Costa Rica/Brasília: 1996.

HABERMAS, J. *A inclusão do outro: estudos de teoria política*. Trad. George Sperber. São Paulo: Loyola, 2002.

HOPENHAYN, M.; BELLO, A. *Discriminación étnico racial y xenofobia en América Latina y el Caribe*. División de Desarrollo Social de la Comisión de las Naciones Unidas para América Latina (Cepal/ Eclac), Santiago, Chile, 2001.

KELSEN, H. *Teoria geral do Direito e do Estado*. Trad. Luis Carlos Borges. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

MARSHALL, T. H. *Cidadania, classe social e status*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967.

Conexão Política, Teresina v. 3, n. 2, 143 – 157, ago./dez. 2014

MRE. Ministério das Relações Exteriores. Ministério da Justiça. *Décimo relatório periódico relativo à convenção internacional sobre a eliminação de todas as formas de discriminação racial*. Brasília: FUNAG, 1996, p. 8.

ONU. *Guia de orientação das Nações Unidas no Brasil para discriminação étnico-racial*. Brasília, 2011.

_____. *Declaração e Plano de Ação da III Conferência Mundial de Combate ao Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Correlata*. Brasília: Fundação Cultural Palmares, 2002.

ROULAND, N. (Org.) *Direito das minorias e dos povos autóctones*. Trad. de Ane Lize Spaltemberg. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 2004.

SANTOS, B. S. *Para um novo senso comum: a ciência, o Direito e a política na transição paradigmática*. 3. ed. São Paulo: Cortez Editora, 2001.

SANTOS, M. Transformações político-institucionais dos movimentos negros brasileiros. Pernambuco. In: *Anais do XIII Congresso Brasileiro de Sociologia*, Recife-Pernambuco, 2007.

SILVA, S. J. A. O Itamaraty e o ano internacional dos afrodescendentes: um olhar sobre o discurso externo brasileiro acerca da questão racial. In: SILVA, T. D.; GOES, F. L. (Org.). *Igualdade racial no Brasil: reflexões no Ano Internacional dos Afrodescendentes*. Brasília: Ipea, 2013.

TILLY, Charles. Os estados e seus cidadãos. In: *Coerção, capital e Estados europeus*. São Paulo, Edusp, 1996.

ZEGARRA, M. C. Ações afirmativas e afro-descendentes na América Latina: análise de discursos, contra-discursos e estratégias. In: SANTOS, Sales Augusto dos (Org.). *Ações afirmativas e combate ao racismo nas Américas*. Brasília: Ministério da Educação/UNESCO, 2005.