



Ministério da Saúde

FIOCRUZ

Fundação Oswaldo Cruz



ESCOLA NACIONAL DE SAÚDE PÚBLICA  
SERGIO AROUCA  
ENSP

***“A influência da cooperação internacional nos avanços do combate à desigualdade racial”***

*por*

***Alessandra Cristiane Ambrosio***

*Dissertação apresentada com vistas à obtenção do título de Mestre  
Modalidade Profissional em Saúde Pública.*

*Orientador: Prof. Dr. Mário Lisboa Theodoro*

*Brasília, agosto de 2011.*



Ministério da Saúde

**FIOCRUZ**  
**Fundação Oswaldo Cruz**



*Esta dissertação, intitulada*

***“A influência da cooperação internacional nos avanços do combate à desigualdade racial”***

*apresentada por*

***Alessandra Cristiane Ambrosio***

*foi avaliada pela Banca Examinadora composta pelos seguintes membros:*

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Christiane Girard Ferreira Nunes

Prof. Dr. José Mendes Ribeiro

Prof. Dr. Mário Lisboa Theodoro – Orientador

*Dissertação defendida e aprovada em 15 de agosto de 2011.*

Catálogo na fonte  
Instituto de Comunicação e Informação Científica e Tecnológica  
Biblioteca de Saúde Pública

A496 Ambrosio, Alessandra Cristiane  
A influência da cooperação internacional nos avanços do  
combate à desigualdade racial. / Alessandra Cristiane  
Ambrosio. -- 2011.  
ix,122 f.

Orientador: Theodoro, Mário  
Dissertação (Mestrado) – Escola Nacional de Saúde  
Pública Sergio Arouca, Rio de Janeiro, 2011

1. Preconceito. 2. Iniquidade Social. 3. Cooperação  
Internacional. 4. Políticas Públicas. 5. Nações Unidas. I.  
Título.

CDD - 22.ed. – 305.8

Agradeço ao Professor Mário Theodoro, pela firme e sempre tranqüila orientação e pelo saber abençoado e compartilhado.

Tantas e tantos, vertentes e caminhos, esse curso proporcionou. Aos colegas-amigos: adorei.

À minha mãe, Maria Therezinha, minha força e inspiração.

Valéria, Márcio, Pedro, Cecília, Mariana, Tânia, Juliana, Adriana, Melissa, Camilas e Fernandas. Obrigada pelo amparo, o trabalho vai muito mais além.

Virgínia, a iluminação foi preciosa.

Ao Pecê, meu sol.

*Retroceder na História para corrigir os erros do passado é impossível. Mas é possível inaugurar um novo ciclo no presente, que leve a um outro desfecho no futuro, realizando o sonho de um Brasil unido na diversidade feita de justiça e cidadania para todos.*

Luiz Inácio Lula da Silva

## RESUMO

A presente dissertação aborda a questão da discriminação racial, políticas derivadas e o quanto estas tem sido influenciada pelo diálogo internacional. As desigualdades sociais e econômicas vivenciada pela população negra, não somente no Brasil, têm sido encaradas como um fator influenciado pelo racismo e pela discriminação racial. O interlocutor externo, a ONU, seus programas e agências, que tem buscado manter a questão racial na pauta. Como metodologia de estudo foi escolhida a pesquisa bibliográfica, a análise de documentos da ONU; vertentes de política externa e de políticas públicas nacionais e internacionais foram observadas. O estudo busca fazer uma análise das intersecções desse diálogo para aventar conclusões sobre os resultados alcançados.

**Palavras-Chave:** racismo, discriminação racial, cooperação internacional, ONU.

## **ABSTRACT**

This dissertation addresses the issue of racial discrimination, derived policies and how these have been influenced by international dialogue. Social and economic inequalities experienced by black people, not only in Brazil, have been seen as a factor influenced by racism and racial discrimination. The external context, UN and its agencies and programs, which has been trying to keep the race issue on the agenda. The chosen methodology was literature's search; the analysis of UN documents; aspects of foreign policy and national and international policies were also observed. The study seeks to analyze the intersections reached through dialogue in order to raise conclusions about the results.

**Key-words:** racism, racial discrimination, international cooperation, UN.

## Lista de Abreviações

ABC – Agência Brasileira de Cooperação

Dieese – Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos

IBGE – Instituto de Geografia e Estatística

CCA – Análise Conjunta de País

CERD - Comitê para a Eliminação da Discriminação Racial

CF – Constituição Federal

ECOSOC – *Economic and Social Council*

ICERD – Convenção Internacional para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial

IDH – Índice de Desenvolvimento Humano

IDHAD – Índice de Desenvolvimento Humano Ajustado à Desigualdade

INSPIR - Instituto Sindical Interamericano Pela Igualdade Racial

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

OEI – Organização dos Estados Iberoamericanos

OIT – Organização Internacional do Trabalho

ONU – Organização das Nações Unidas

OTCA – Organização do Tratado de Cooperação Amazônica

MRE – Ministério das Relações Exteriores

PCRI - Programa de Combate ao Racismo Institucional

PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

RDH – Relatório de Desenvolvimento Humano

SAE – Secretaria de Assuntos Estratégicos

SEPPIR – Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Social

UNESCO – Organização das Nações Unidas para a Educação, a ciência e a cultura

## Sumário

1. Introdução .....	1
2. Os negros brasileiros – quem são e onde estão? A caracterização dos negros na sociedade brasileira	7
2.1. Os negros brasileiros – quem são? .....	8
2.2. Os negros brasileiros – onde estão? .....	13
2.3. Uma nova abordagem: a utilização do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) com recorte racial .....	18
2.4. Para além das estatísticas: as diferentes abordagens sociológicas da desigualdade racial .....	20
2.4.1. A desigualdade racial nos discursos teóricos: Gilberto Freyre e Florestan Fernandes .....	21
2.4.2. Preconceito, racismo e discriminação .....	33
2.4.3. Racismo Institucional .....	34
3. A intersecção entre o internacional e o nacional: marcos teóricos, políticos e legais .....	36
3.1. Marcos Teóricos: o Projeto UNESCO .....	40
3.2. Marcos Normativos internacionais: os tratados e as convenções da ONU .....	46
3.3. Marcos políticos: as conferências mundiais .....	61
3.4. O olhar de fora para dentro: as missões ao Brasil do Relator Especial da ONU sobre as Formas Contemporâneas de Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerâncias Correlatas .....	76
3.5. A influência internacional na prática: os projetos de cooperação técnica internacional .....	87
4. Conclusão .....	95
5. Referências Bibliográficas .....	97

## **1. Introdução**

“Tenho a honra de informar-lhe que, uma vez que a discriminação racial não existe no Brasil, o Governo brasileiro não vê necessidade de adotar medidas esporádicas de natureza legislativa, judicial e administrativa a fim de assegurar a igualdade de raças.” (Silva, 2008, pp.70-71)

Com uma única frase, em fevereiro de 1970, o Governo brasileiro instruiu o primeiro relatório ao Comitê para Eliminação da Discriminação Racial conforme obrigação constante da Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial (1969). Dessa maneira, buscou-se difundir internacionalmente a visão, apropriada ferozmente pelo Regime Militar, de que o Brasil constituir-se-ia em uma democracia racial, na qual os diferentes grupos étnicos viveriam em harmonia e de que aqui não existiria o racismo.

O Brasil é signatário de importantes tratados internacionais antidiscriminatórios, como a Convenção 111 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) Concernente à Discriminação em Matéria de Emprego e Profissão (1968); a Convenção Relativa à Luta Contra a Discriminação no Campo do Ensino (1968); além da própria Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial (1969). Nosso país também se fez presente nas duas Conferências Mundiais contra o Racismo e a Discriminação Racial realizadas em 1978 e 1983. Apesar disso, a posição defendida internacionalmente até meados dos anos 1980 era conservadora e espelhava o mito acima aludido com a peremptória negação da existência de racismo no Brasil. Mudanças nessa posição somente se fizeram sentir após o período de redemocratização.

Por força da atuação de movimentos sociais, em muitas ações apoiados por agências internacionais, a Constituição Federal de 1988 logrou explicitar avanços sobre a questão racial. Exemplo desses avanços é demonstrado no artigo 5º, do título Dos Direitos e Deveres Individuais e Coletivos, onde se lê: “todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade”.

Para além do plano formal, tentativas de avanços no combate à discriminação racial vêm sendo empreendidas ao longo da última década, em especial a partir de 2000, quando se intensificam os debates sobre a temática da discriminação racial dentro do governo federal em função da preparação da participação do Brasil à III Conferência Mundial contra o Racismo, a Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Correlata, promovida pela ONU e realizada em Durban, na África do Sul em 2001. Recoloca-se assim, a temática racial na agenda nacional. Em setembro desse mesmo ano, é criado o Comitê Nacional para a Preparação da Participação Brasileira a Durban, que envolve representantes governamentais e não-governamentais. O processo de preparação culmina com a realização da I Conferência Nacional contra o Racismo e a Intolerância, que teve lugar no Rio de Janeiro entre 6 e 8 de julho de 2001, da qual participaram cerca de 1.700 delegados oriundos das mais diversas regiões do país.

Como resposta aos problemas levantados pelos debates, e também como uma forma de atender aos compromissos firmados internacionalmente, o Governo Federal passou a encarar o problema da questão racial e criou uma série de medidas que visam a atenuar as injustiças e as formas de discriminação, dentre elas, a criação da Secretaria de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR), em 21 de março de 2003.

A criação da SEPPIR visou atender a demandas do Movimento Negro, que, desde a década de 70, vinha buscando denunciar as práticas de racismo existentes no Brasil. A institucionalização da Secretaria, apesar de emblemática, não foi a primeira política de combate à discriminação. Sua criação corola uma séria de iniciativas já existentes, a exemplo da Lei de criminalização do racismo, a Fundação Cultural Palmares, e admissão oficial, durante o Governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso, da existência de desigualdades entre negros e brancos no Brasil.

Tais iniciativas se apresentam como resposta à necessidade de combate à desigualdade econômica e social enfrentada pelos negros no Brasil, que tem como nascedouro razões, não somente históricas, mas também de cunho ideológico, como será visto no decorrer do trabalho.

Após a Abolição, os negros não foram contemplados com o acesso direto à terra na qual pudessem produzir e não tiveram também acesso a serviços fundamentais como saúde e educação, fatores básicos para a conquista da cidadania. Desta forma, continuaram cativos da

ignorância, sem perspectiva de ascensão econômica e social. Eis a origem do imenso abismo que segrega a população negra do restante da sociedade em termos de oportunidades.

Enquanto a desigualdade social é reconhecida há muito tempo como o desafio central do Brasil, apenas recentemente foram compreendidas as graves consequências das desigualdades de gênero, raciais e étnicas para a persistência da exclusão social. Segundo dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD referentes a 2008, a parcela da população brasileira que se considera preta e parda soma 50,6%, enquanto 48,4% da população se considera branca, e 0,9% se classifica como amarela ou indígena.

No tocante à distribuição de renda, vale observar que, apesar da melhoria constatada no padrão distributivo entre as populações brancas e negras, tal avanço se deu entre as populações de modo geral, em função de políticas distributivas universais. A renda auferida pela população negra ainda é muito dependente dos programas sociais, notadamente os de transferência de renda, o que demonstra que a inserção no mercado de trabalho dessa população ainda é menor, do que a dos representantes da população branca. Dessa forma, conclui-se que a possibilidade de ascensão social do negro, por meio de sua inserção no mercado de trabalho, ainda é residual e sua renda dependente de ação governamental.

Mantém-se dessa maneira, a tendência observada na última década os negros ainda constituem a maior parte da população na faixa dos 10% mais pobres e pouco ou residualmente representados na faixa do 1% mais rica.

Tais dados mostram, claramente, que a desigualdade econômica no Brasil é fortemente influenciada pela cor dos indivíduos, mostrando que políticas de cunho social que não levem em conta esta desigualdade racial, não são suficientes para reverter este quadro.

A demanda internacional para a equalização de problemas derivados da desigualdade racial sempre foi forte, conforme demonstram as inúmeras convenções internacionais e conferências sobre o tema. O Brasil, até o final da década de 80, sempre buscou responder a essa demanda por meio da demonstração de que o problema do racismo é uma questão superada na sociedade brasileira – o mito da democracia racial. No entanto, o que se observa e o que as pesquisas apontam é que existe uma dubiedade entre explicitar que o racismo é um fato superado e apregoar, no âmbito internacional, que o Brasil é um paraíso racial, enquanto internamente surgem fortes indícios de que a idéia generalizada de que as relações raciais

“nunca foram consideradas problemas em si, mas parte dos problemas sociais mais gerais do Brasil” (Métraux e Coleho, 1950) é equivocada.

O Governo brasileiro tem se mostrado protagonista de primeira linha na vertente multilateral das relações internacionais voltadas ao tema do Desenvolvimento. Tal atuação pode ser comprovada pela sua ativa participação em uma série de momentos e iniciativas, a exemplo da concepção da Agenda para o Desenvolvimento das Nações Unidas, das Conferências mundiais (Rio/92, Durban, Cairo, Beijing, Monterrey, Johannesburgo etc.), a assinatura de Convenções, o estabelecimento de centros especializados no Brasil (e.g. Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo – SAE/IPEA/PNUD) e o apoio à criação de organizações regionais, tais como a OTCA e OEI. (ABC/MRE)

Os elementos apresentados acima vêm ressaltar o vínculo existente entre a atividade de cooperação internacional e a definição de agendas políticas que respondam, não somente às necessidades de desenvolvimento econômico e institucional do país, mas também aos anseios de um desenvolvimento mais amplo, o que na concepção de Amartya Sen seria caracterizado pelo conceito de Desenvolvimento Humano. Segundo o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, o Desenvolvimento Humano parte do pressuposto de que para aferir o avanço de uma população, não se deve considerar apenas a dimensão econômica, mas também outras características sociais, culturais e políticas que influenciam a qualidade da vida humana.

A consideração da dimensão cultural e, porque não dizer também social, em termos de seus arranjos, deve ser levada em conta na definição de políticas públicas – e extrapolando-se para uma esfera transnacional – na definição das agendas de política externa e do posicionamento diante de acordos internacionalmente definidos.

Os aspectos culturais e arranjos sociais de um país têm-se mostrado determinantes na definição da identidade e das atitudes de um povo. Nesse sentido, a propalada idéia de que alguns aspectos culturais seriam mais corretos do que outros, por provocarem determinados comportamentos econômicos e conseqüentemente influírem no alcance de níveis de desenvolvimento mais elevados seria inaceitável, pois conduziriam “minorias, e algumas vezes, maiorias destituídas de poder, a situações de marginalidade” (LOPES, 2005). Segundo Lopes, um sétimo da população mundial, ou 900 milhões de pessoas, enfrenta alguma forma de discriminação por causa de questões identitárias.

No Brasil não seria diferente, vários indicadores sociais desnudam-nos como uma sociedade bastante heterogênea, na qual os negros vivem em condições bem mais precárias e têm bem menos oportunidades, bem distante da democracia racial cunhada por Gilberto Freyre. A desigualdade social entre brancos e negros é hoje reconhecida como uma das mais perversas dimensões do tecido social brasileiro. Faz-se uma leitura clara disso na extensa e periódica divulgação de indicadores socioeconômicos, sob responsabilidade de organismos de estatística e de pesquisa como o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e o Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (Dieese), que mostra que grandes diferenciais raciais marcam praticamente todos os campos da vida social brasileira. Noutras palavras: em se tratando de educação, de saúde, de renda, de acesso a empregos estáveis, de violência ou de expectativa de vida, os negros se encontram submetidos às piores condições (OSÓRIO, 2008).

Impõem-se dessa maneira, o desafio de se reconhecer a diversidade como um fator positivo que levaria a introdução do debate e conseqüente definição de políticas públicas explícitas sobre a diversidade. E esse desafio que é imposto igualmente à cooperação internacional, embora complexo e, por vezes melindroso, é crucial para a expansão de oportunidades que respeitem a diversidade e consolidem o modelo democrático de nação.

O referido envolvimento do Brasil nas iniciativas exemplificadas acima se inicia nas instâncias políticas. Contudo, a materialização de todos os compromissos internacionais derivados dos referidos foros e instrumentos regionais e multilaterais com mandato no tema geral do Desenvolvimento depende da concepção e implementação de mecanismos, programas e intervenções que envolvem desde estruturas de planejamento e gestão no âmbito de organismos internacionais, como também uma indispensável capacidade de resposta por parte dos seus respectivos países membros. (ABC/MRE)

Desde a década de 50 a atuação dos órgãos vinculados ao sistema ONU, no tocante à temática em apreço se faz sentir. É lendário o Projeto UNESCO que patrocinou pesquisas sobre as relações raciais no Brasil. O objetivo do referido projeto era apresentar ao mundo detalhes sobre a exitosa experiência brasileira no campo das interações raciais. As pesquisas realizadas no Nordeste e no Sudeste acabaram por demonstrar a difícil e tensa relação entre racismo e o mito da democracia racial no Brasil. Os resultados do projeto ensejaram uma série de pesquisas e publicações que vieram a ser produzidas por intelectuais como Fernando Henrique Cardoso, Octavio Ianni e Florestan Fernandes, entre outros. Em períodos mais

recentes, temos a publicação do Relatório de Desenvolvimento Humano – Brasil 2005, cuja temática foi Racismo, Pobreza e Violência, além da implementação de projetos importantes como o Programa de Combate ao Racismo Institucional (PCRI), apoiado pelo PNUD e o Programa de Fortalecimento Institucional para a Igualdade de Gênero e Raça, Erradicação da Pobreza e Geração de Emprego concebido pela OIT.

Como visto, em termos de relações multilaterais, a política externa brasileira tem atuado em apoio a diversas iniciativas de caráter anti-racista. Não obstante a promulgação do Estatuto da Igualdade Racial (Lei nº 12.288), em 20 de julho de 2010, o Brasil não dispõe ainda de uma política nacional efetiva – em termos orçamentários, institucionais e de largo alcance - de combate à discriminação racial.

Assim sendo, o levantamento dos resultados da influência das convenções e conferências internacionais pode vir a subsidiar a aplicação de recursos governamentais e elaboração de estratégias de atuação de órgãos setoriais específicos, como a SEPPIR e eventualmente, da Agência Brasileira de Cooperação do Ministério das Relações Exteriores. Em suma, busca-se aferir, sob um prisma mais pragmático, a efetividade da influência e impactos diretos da cooperação internacional como subsídio para a elaboração de propostas de políticas públicas e programas para superação das desigualdades raciais.

A questão central da presente proposta, a qual orientou a definição do objeto do presente estudo e de seus objetivos, tem como situação problema a indagação: a atuação dos Organismos Internacionais influi, efetivamente, na construção de uma agenda política e programática de combate à discriminação racial no Brasil?

Dessa forma, o objeto eleito foi a análise da influência e/ou contribuição dos Organismos Internacionais na construção e desenvolvimento de políticas públicas específicas de combate a desigualdade racial.

Buscando analisar de que maneira o contexto internacional tem influenciado a configuração de políticas públicas de combate à desigualdade racial, levando-se em conta os processos que se deram no âmbito internacional, em especial na Organização das Nações Unidas (ONU), a exemplo da Convenção Internacional para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial (ICERD), perseguiram-se os seguintes objetivos específicos:

- i. Realizar o mapeamento dos principais protocolos internacionais sobre o tema racismo e discriminação racial;
- ii. Realizar levantamento das principais leis, políticas e programas eventualmente derivados dos protocolos internacionais;
- iii. Realizar levantamento e sistematização das ações de cooperação internacional relevantes, vinculadas à temática;
- iv. Identificar eventuais impactos das ações de cooperação por meio da incorporação de conceitos e institucionalização dos resultados destas ações em políticas e programas públicos de redução das desigualdades raciais.

Para fins de recorte temporal e lócus de estudo, o trabalho teve como foco principal as resoluções e convenções da ONU, voltadas ao combate à discriminação racial contra os negros e o seu cruzamento com as principais leis, políticas e programas desenvolvidos desde 1995, buscando-se, dessa forma, um ponto de contato entre as iniciativas internacionais, que, dada a natureza da organização, podem ser consideradas mais relevantes, e as iniciativas nacionais definidas deste então.

## **2. Os negros brasileiros – quem são e onde estão? A caracterização dos negros na sociedade brasileira**

A discussão sobre a existência de desigualdades raciais no Brasil e o seu enfrentamento têm sido obstaculizados pelo paradigma da inexistência de raças e pela consequente dificuldade de se definir quem seriam, efetivamente, os negros brasileiros.

O fato de até o início da década de 90 não haver estatísticas específicas sobre os diferentes grupos raciais, aqui contempladas as carências relativas às diferentes etnias, pode ser visto, tanto como derivado ou somatório das ideologias propagadas sobre a mestiçagem e a democracia racial. Para os grupos predominantes, o enfrentamento da problemática é retardado pela pretensa inexistência de diferenças, não obstante as evidências facilmente detectadas pela simples observação do cotidiano de nossas sociedades.

Assim, o resultado do somatório da falta de dados objetivos com as ideologias mistificadoras das relações étnico-raciais, acaba levando a uma situação de gigantesca invisibilidade por parte dos contingentes afrodescendentes (e também indígenas, muito embora, neste caso, comportando uma problemática diferenciada) e seus dramas sociais correspondentes. Com isso, de modo paradoxal, o Estado de cada um destes países torna-se pressionado, por amplos setores das respectivas sociedades, para nada fazer diante daquelas imperiosas questões. (Paixão, 2009)

## 2.1. Os negros brasileiros – quem são?

A sociedade brasileira está calcada na percepção de que todas as etnias viveriam em harmonia. Esse mito acabou por jogar uma cortina de fumaça sobre um dos mais graves indicadores de desigualdade social brasileiro – o da exclusão social da população negra.

Os dados estatísticos demonstram claramente que a população negra encontra-se em desvantagem no estrato social e econômico. Precisamente após 123 anos da abolição da escravidão no Brasil, observa-se que os brasileiros afrodescendentes encontram-se segregados nas periferias das grandes cidades e dos centros econômicos, além de serem a maioria da população concentrada em setores que auferem as menores rendas e contam com menores índices de escolaridade e, conseqüentemente, de empregos.

Preliminarmente, cabe definir quem seriam os negros no Brasil, país onde a mestiçagem, tanto biológica, quanto cultural, é a tônica. Conseqüentemente, país no qual os “modelos "bons", "positivos" e de "sucesso" de identidades negras não são muitos, além de poucos divulgados”. (Oliveira, 2004).

Se a caracterização racial em termos genéticos é de difícil circunscrição, a definição de raça tendo por base atributos físicos tem sido utilizada desde o século XIX, quando argumentos bíblicos foram substituídos por argumentos tidos como científicos.

Como exemplo do antes exposto, tem-se o postulado do diplomata francês, Arthur de Gobineau, em sua obra *Ensaio sobre a desigualdade das raças humanas*, de 1853, – “Que Adão é o fundador de nossa espécie branca, é preciso admitir certamente. É bem claro que as Escrituras querem que compreendamos assim, pois dele descendem as gerações que têm sido, incontestavelmente, brancas”.

A partir de então, passou-se a se fazer a associação de traços físicos a atributos morais, com a conseqüente eleição de raças superiores em detrimento de outras.

Ao longo da história, nos mais diversos contextos etnocêntricos, o termo raça foi utilizado com finalidades descritivas e sentidos associados a “tipo”, “variedade”, e “ancestralidade”. Entretanto, o termo ganhou sentido atual, de uma divisão geral da humanidade amparada em características físicas e hereditárias, na moldura do eurocentrismo e no final do século XVIII. A centelha deflagradora do conceito foi a campanha contra o tráfico de escravos e contra o instituto da escravidão (Magnoli, 2009).

Várias teorias se digladiavam à época, teorias pró e contra a miscigenação, teorias pró e contra a monogenia e a poligenia. Um ferrenho defensor do poligenismo, o naturalista suíço Agassiz era favorável à abolição, mas era loquazmente contra a miscigenação. “Igualdade racial, eu considero impraticável em qualquer tempo. É uma impossibilidade natural, derivada do caráter inerente da raça negra”.

Linha de pensamento semelhante foi adotada por Thomas Jefferson, em 1781, “a desafortunada diferença de cor, e talvez de talentos, é um poderoso obstáculo à emancipação dos negros” e se opunha, quando da libertação dos escravos, a qualquer mistura.

A postura de Jefferson decorre de estudos feitos em meados do século XVIII, em especial por Carolus Linnaeus, tido como o pai da taxonomia biológica, que preconizava uma divisão do *Homo Sapiens* em quatro raças, diferenciadas por sua origem geográfica e de cor de pele: *Americanus*, *Asiaticus*, *Africanus* e *Europeanus*.

Tais classificações traziam, obviamente, diferenciações de talentos. Enquanto os *Europeanus* eram tidos como inteligentes, inventivos e gentis, os *Africanus* eram dados à lassidão e à preguiça.

Mesmo tendo sido realizados no período em que as discussões sobre abolição da escravidão eram efervescentes, os estudos sobre raças se consolidaram, como ciência, sob o paradigma do evolucionismo. A motivação para tanto foi a necessidade de justificar os avanços do imperialismo na África e na Ásia.

O conceito da desigualdade essencial entre os homens propiciava a conciliação entre o princípio iluminista da igualdade, reafirmando solenemente o processo abolicionista, e o princípio do imperialismo, que não podia operar sem o apoio da opinião pública europeia. A “missão civilizatória” das potenciais imperiais era o “fardo do homem branco”, no título célebre do poema de Rudyard Kipling, publicado em 1899. (Magnoli, 2009)

A “necessária” diferenciação entre os seres humanos, que justificaria determinadas atitudes, tanto por parte das classes dominantes, quanto por parte de nações dominantes, passou, então, após a queda do Antigo Regime (virada do século XVIII para o século XIX), a ser ancorada na biologia, restringindo-se, dessa forma, a afirmação de igualdade dos cidadãos que surgia no Ocidente, e conferindo gradações diferenciadas à concepção da nascente noção de cidadania.

A partir do progressivo desmoronamento da estrutura social edificada pelos parâmetros nobiliárquicos, a sociedade passou a ser composta por cidadãos – livres, iguais e fraternos, e a diferenciação entre esses, ainda presente e, como dito, “necessária”, demandava um novo arcabouço lógico. Eis que a ciência, amparada na biologia, passou a fornecer a justificativa para um rol de caracterizações e hierarquizações baseadas em atributos morais diretamente vinculados às características físicas.

As razões acima passaram a justificar a expansão capitalista, a estratificação social, a estratificação das raças, a diferença entre os gêneros e a dominação por parte das nações imperialistas. A partir de então, a noção de diferença passou a se inscrever no contexto do biotipo, da evolução, e não mais na ordem social.

Embora, certamente, a primeira correlação que se faça ao termo eugenia refira-se a um panfleto nazista, o referido termo, cunhado por Francis Galton - cientista, britânico, em 1883, pode ser entendido como o conjunto de “possíveis aplicações sociais do conhecimento da hereditariedade para obter-se uma desejada melhor reprodução”. Não obstante, essa passa a ser vinculada a um “movimento de aprimoramento da raça humana, vale dizer, pela preservação da ‘pureza’ de determinados grupos”, conforme Nancy Stepan, citada por Octavio Domont de Serpa Jr, em sua resenha sobre a obra "Hora da Eugenia: raça, gênero e nação na América Latina".

Em termos práticos, a eugenia encorajou a administração científica e “racional” da composição hereditária da espécie humana. Introduziu também novas idéias sociais e políticas inovadoras potencialmente explosivas – como a seleção social deliberada contra os indivíduos supostamente inadequados”, incluindo-se aí cirurgias esterilizadoras involuntárias e racismo genético. (SERPA JR, 2005b)

Ainda segundo Serpa Jr., temos que, *a priori* vinculada aos movimentos direitistas radicais, ao machismo e ao racismo, a teoria eugênica serviu com base para outras ações, que tiveram a busca pela pureza da raça como fulcro. Cita-se nesse espectro a teoria da Raça Cósmica e a miscigenação construtiva, do México, na segunda década do século passado, além de ter sido anteparo para as políticas de branqueamento da população brasileira no Brasil do entre guerras.

Não obstante tais teorias terem caído por terra no século XX, a diferenciação ensejada pelas mesmas ainda persiste. O preconceito racial tem alvo, pessoas com fenótipos de origem africana. A dificuldade de classificação, em função da miscigenação, é dificultada pelo fato

“de que o nosso sistema é gradativo e, mais que isso, contextual e relativamente eletivo. Pessoas ficam "brancas" ou "negras" de acordo com suas atitudes, sucesso e, sobretudo, relacionamentos.” (Da Matta, 2009)

Nesse sentido, observa-se que, em termos de “ascensão social”, a meta almejada seria o branqueamento. A gentileza perversa (ou ingênua) de se classificar um preto como “moreno” e um mulato como “branco” passa a ser uma concessão social, feita pelos gentis, e um enobrecimento do objeto branqueado, por parte dos “ex-negros”.

Rafael Guerreiro Osório (2003), em seu Texto para Discussão intitulado “O Sistema Classificatório de ‘Cor ou Raça’ do IBGE” discute magistralmente a questão: “A questão do embasamento biológico das diferenças entre os grupos raciais, contudo, vai muito além da genética. Não há dificuldade alguma em se reconhecer que é por razões biológicas que a aparência de um negro é distinta da de um branco, nem mesmo em se classificar as pessoas em um ou outro grupo, com base nas suas características externas.”

Sim, as diferenças genéticas entre as chamadas "raças humanas" são insignificantes e a cor da pele é determinada por apenas algumas dezenas de genes entre os trinta mil que formam o genoma humano. Mas e daí? (Costa, 2010)

O objetivo das classificações seria o de estabelecer diferenciações, mas também semelhanças, que tornariam possíveis os processos de reconhecimento. Por meio do reconhecimento seriam feitas conjunções que facilitariam a conformação dos diferentes grupos formadores da sociedade. No entanto, observa Osório que:

Quando se vai, além disto, para postular que as pessoas que têm pele escura são menos capazes, ou predispostas a fazerem isto ou aquilo, não se pode mais atribuir essas desigualdades culturalmente construídas à biologia ou à genética. Ultrapassa-se a “raça” como realidade biológica e chega-se à raça como realidade sociocultural, de caráter completamente distinto. (...) Ao branco racista comum, pouco importa o fato de geneticamente ser praticamente igual ao negro que discrimina: bastam as diferenças visíveis da cor da pele, do cabelo e das feições. Essas características que permitem identificar a raça são extrapoladas como determinantes de uma série de outros atributos, mas a biologia por si não autoriza essa extrapolação. Esta é cultural e sua presença é justamente o que indica que há racismo em uma sociedade. A existência das raças, portanto, expressa o fato de que há diferenças biológicas entre grandes grupos de indivíduos que são sensíveis e classificáveis, mas não autoriza o racismo, que é um conjunto de construções culturais sobre essas diferenças que lhes atribui um sentido que não é ‘natural’. (OSÓRIO, 2003)

No Brasil, a atual classificação de raças, preconizada pelo IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística) é a que é tomada como oficial desde 1991 para fins censitários. Tal classificação atualmente baseia-se na autodeclaração. Ou seja, a pessoa escolhe, de uma lista

de cinco opções (branco, preto, pardo, amarelo e indígena) em qual delas se aloca, utilizando-se, portanto, da caracterização pela cor da pele e pela auto-inserção em determinados grupos com as quais o indivíduo se identifica, seja por razões culturais, políticas ou por sua ancestralidade.

Apesar de suas limitações, em função de a raça não ser uma categoria biológica, os dados coletados pelo IBGE, ao reunir informações em âmbito nacional, são úteis por apresentarem, em função da uniformidade da metodologia de coleta de informações, o estabelecimento de um padrão confiável de comparação. Em suma, para o IBGE, para o IPEA e para a maioria dos órgãos de pesquisas oficiais, apesar de diferenciações no método de coleta, a população negra é o somatório de pessoas pretas e pardas.

Segundo Osório, existem basicamente três métodos de identificação racial: o da auto-atribuição de pertença, no qual o próprio sujeito da classificação escolhe o grupo do qual se considera membro; o da heteroatribuição de pertença, no qual outra pessoa define o grupo do sujeito e o terceiro método é a identificação de grandes grupos populacionais dos quais provieram os ascendentes próximos por meio de técnicas biológicas, como a análise do DNA.

No caso do sistema classificatório adotado pelo IBGE, são empregados simultaneamente os métodos da auto-atribuição e da heteroatribuição de pertença.

Em contrapartida, os registros de cunho administrativo, como por exemplo, as declarações de óbito ou provas de exames públicos carecem de aprimoramentos. Quando os registros relativos à cor ou raça existem, estes são desprovidos de acurácia. Esforços governamentais têm sido feitos nesse sentido, para que prevejam a inclusão, em todos os registros voltados às pessoas, dos quesitos sexo, idade e raça. (Osório, 2003)

Com a exceção do censo de 1970, auge da ditadura militar, o quesito “cor ou raça” sempre fez parte dos levantamentos estatísticos oficiais. No entanto, somente a partir dos anos 90 tais informações passaram a ser consideradas para fins analíticos de recortes específicos da população brasileira.

Da revisão da literatura sobre o tema, pode-se depreender que o tardio mapeamento, não numérico, mas analítico das informações estatísticas sobre os diferentes grupos raciais é resultado, tanto da ideologia imposta – a mestiçagem como meio e a democracia racial como

meta, quanto pelo “conforto” assegurado pela invisibilidade de um estrato populacional expressivo, como será demonstrado no capítulo a seguir.

## **2.2. Os negros brasileiros – onde estão?**

Um olhar à nossa volta responde à pergunta. Os negros estão por aí, em nosso entorno, invisíveis em sua diminuta presença em posição de destaque, seja em termos concretos – com quantos negros nos deparamos em nossos meios de convívio?; seja em termos figurados – não os enxergamos quando ocupam um lugar menos ostensivo no tecido social.

Os avanços estatísticos nos permitiram perceber, em termos quantitativos, a magnitude numérica dessa população, como também auferir sua situação socioeconômica.

Os resultados do Censo 2010 indicam que a população brasileira, desde o último censo em 2000, cresceu 12,3% (aumento de 20.933.524 pessoas), alcançando o patamar de 190.732.694 para a população brasileira em 1º de agosto, data de referência.

Especificamente, em relação à população negra, os dados apontam que houve um aumento das pessoas que se declaram pardas (43,1%) e pretas (7,6%). Esses grupos representavam, em 2000, 38,4% e 6,2%, respectivamente. Já a população branca representava, em 2010, 47,7% do total.

Dessa forma, temos que a população parda alcança a magnitude de 82,2 milhões, enquanto a preta monta em 14,5 milhões pessoas, o que nos dá o número de 96,7 milhões negros na sociedade brasileira, enquanto os brancos atingiram o patamar de 91 milhões de pessoas. Fechando o quadro, temos que o IBGE apurou ainda que 1,1% da população brasileira se declarava como amarela (2 milhões) e 0,4% como indígena (817,9 mil).

Em termos de distribuição espacial, os pardos tinham uma participação maior na população rural (54%) e menor nas áreas urbanas do país (41,1%). Já no caso dos brancos, ocorria o contrário: o grupo tinha presença maior nas regiões urbanas (49,8%) do que nas rurais (36,3%). Em termos geográficos, o Sul e Sudeste concentravam as maiores proporções de população branca -78,5% e 55,2%, respectivamente. Já o Norte e o Nordeste apresentaram, em 2010, os maiores contingentes de pardos - 66,9% e 59,4%, respectivamente. No Nordeste, também estava a mais expressiva parcela da população que se classificava como preta: 9,5%.

Recente estudo produzido pelo Sistema das Nações Unidas no Brasil, intitulado Análise Conjunta de País (CCA) traz a questão dos direitos humanos como enfoque central da análise, optando por um cunho analítico do atual contexto de desenvolvimento no Brasil. Dessa forma, em suas diversas vertentes analíticas, a desigualdade racial aparece como um problema e, conseqüentemente, como eixo prioritário de ação por parte do Estado brasileiro.

Segundo a interpretação do Sistema ONU, o “crescimento econômico e o nível de desenvolvimento atingido pelo país nos últimos anos acabaram chamando a atenção para uma série de paradoxos.” Apesar de o Brasil ser um dos países mais ricos do mundo, 40 milhões de brasileiros são pobres e 14 milhões destes vivem em uma situação de pobreza extrema, conforme dados da PNAD de 2009.

Apesar de o Brasil figurar como o quinto país mais populoso do planeta, o que lhe garantiria as vantagens de escala em função da dimensão de seu mercado interno, de sua base tributária e de sua força de trabalho, a manutenção dos altos níveis de pobreza, desigualdade e violência acaba por reduzir parte dessa vantagem potencial.

Trata-se enfim de um país de grande riqueza cultural e histórica, que tem conquistado importantes avanços sociais e econômicos, mas que continua marcado por disparidades regionais, iniquidades de gênero, raça, sexo, idade, etnia e deficiência, e pela concentração da renda. Estes fatores, de forma combinada, acabam cerceando o acesso de grande parcela da população à justiça social e a oportunidades de desenvolvimento, o que configura uma situação de violação de direitos. (Sistema das Nações Unidas no Brasil, 2010)

O cenário atual deveria facilitar a alavancagem de um processo de desenvolvimento mais equitativo. No entanto, a falta de políticas adequadas para aproveitar esse momento histórico sem precedentes pode resultar em efeitos contrários, ou seja, uma maior concentração de renda e riquezas.

No tocante ao eixo analítico da pobreza, embora os índices de exclusão tenham sido reduzidos de maneira significativa nos últimos anos, o estudo da ONU indica que as regiões Sul, Sudeste, Centro-Oeste ainda se configuram como áreas de maior desenvolvimento e industrialização, com forte presença do agronegócio de exportação e dos setores industrial e de serviços.

O eixo Norte-Nordeste permanece caracterizado como uma área de menor industrialização e, portanto, de menor riqueza.

Ao se fazer uma correlação das informações anteriores com os dados do Censo 2010 do IBGE, pode-se concluir que os pardos e pretos, por terem uma presença marcante nas regiões Norte e Nordeste (63% em média nas duas regiões), sofrem com os maiores índices de pobreza e insegurança alimentar.

A insegurança alimentar grave, por outro lado, conforme dados da Avaliação do Grau de Insegurança Alimentar e Nutricional realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e apoiada pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS, 2010), foi reduzida em cerca de um quarto entre 2005 e 2009, o que significa que o número de pessoas em situação de insegurança alimentar grave diminuiu de 14,9 milhões de pessoas para 11,2 milhões de pessoas, das quais mais de 40% são crianças e adolescentes e 3 em cada 4 são afrodescendentes. (Sistema das Nações Unidas no Brasil, 2010)

Com relação à educação, de acordo com dados do Dieese, 24,6% dos negros com mais de 15 anos não têm instrução alguma; 42,8% têm o ensino fundamental incompleto. No topo da pirâmide, com ensino superior completo apenas 2,3% dos negros, enquanto entre os não negros o percentual é de 8,8%.

No tocante à segurança alimentar os dados da Pesquisa Nacional sobre Demografia e Saúde e da Chamada Nutricional Quilombola de 2006 evidenciam que a prevalência de crianças desnutridas com até cinco anos de idade entre quilombolas é 76% maior do que a média observada para a população brasileira, o que reitera a percepção da condição de insegurança alimentar grave vivenciada por essas populações. Segundo a ONU, a condição precária de subsistência a que são submetidos povos indígenas e quilombolas no Brasil seria fruto da perda do controle da terra e de seus recursos.

Com relação à desigualdade oriunda da má distribuição de renda, o Brasil vem ensejando esforços, em especial por meio de políticas redistributivas como o Bolsa Família, e logrando diminuir de forma consistente, nos últimos anos, a concentração de riquezas. Cálculos do IPEA demonstram que, segundo o Coeficiente de Gini, a concentração da renda no Brasil atingiu o ápice dos últimos trinta anos em 1989 (0,636). A partir desse momento, a desigualdade de renda vem diminuindo, tendo chegado em 2009 a 0,543.

Independentemente dessa tendência de redução, ainda é fato que o Brasil possui uma das maiores concentrações de renda do planeta. A concentração de renda e a conseqüente desigualdade aumentaram nos últimos anos, tanto em países desenvolvidos, como em países em desenvolvimento, em função da crise financeira internacional. A América Latina possui o

maior número de países com altas taxas de concentração de renda (dez), o que torna nossa região a mais desigual do mundo.

Não obstante o recrudescimento da desigualdade causada por essa crise financeira, a ONU aponta que “os níveis de desigualdade de renda vigentes na América Latina estão associados a características estruturais históricas, decorrentes, sobretudo, do modelo assimétrico de globalização existente. (...) É necessário entender a matriz dessa desigualdade social, na qual estão presentes, de forma muito eloquente, além das desigualdades de origem social, também as iniquidades de gênero, raça, etnia, idade, assim como as disparidades regionais. A formulação e a implementação das políticas destinadas a combater a desigualdade social devem, portanto, levar em conta todas essas dimensões.”

Para além das políticas redistributivas, o acesso ao trabalho é considerado um dos melhores instrumentos para que o Brasil diminua os índices de pobreza, fome e desigualdades sociais. O acesso ao trabalho é tido como uma estratégia para garantir o acesso da população brasileira aos seus direitos, reduzir as desigualdades e promover a justiça social de forma sustentável e equitativa. “O trabalho é um dos principais vínculos entre o desenvolvimento econômico e o social, uma vez que representa um dos principais mecanismos por intermédio dos quais os seus benefícios podem efetivamente chegar às pessoas e, portanto, serem melhor distribuídos.” (Sistema das Nações Unidas no Brasil, 2010)

Em recente pesquisa realizada pelo Departamento Intersindical de Estudos Socioeconômicos (DIEESE), "Mapa da População Negra no Mercado de Trabalho", é constatada a reiteração da situação de desigualdade para os trabalhadores negros, de ambos os sexos, no mercado de trabalho das seis regiões metropolitanas estudadas – São Paulo, Salvador, Recife, Distrito Federal, Belo Horizonte e Porto Alegre.

Segundo o Mapa supracitado, em Salvador, os negros eram 86,4% dos desempregados, em Recife e no Distrito Federal, cerca de 68%. Já em Porto Alegre, representavam 15,4% do total de desempregados. Em São Paulo, do total de desempregados 40% eram negros.

Em termos de rendimentos, indicador fundamental em relação à qualidade de vida e trabalho, os auferidos pelos trabalhadores negros são sistematicamente inferiores aos rendimentos dos não-negros, em torno de 60%, quaisquer que sejam as situações ou os atributos considerados. Tal dinâmica expressa uma conjugação de vários fatores que reúne

desde a entrada precoce no mercado de trabalho, à maior inserção da população negra nos setores menos dinâmicos da economia e à elevada participação em postos de trabalho precários e em atividades não-qualificadas. O nível de rendimento seria, segundo a pesquisa, indicador, por excelência, dos resultados da combinação da pobreza, da desigualdade e da discriminação na constituição da sociedade brasileira.

Nenhum outro fato, que não a utilização de critérios discriminatórios baseados na cor dos indivíduos, pode explicar os indicadores sistematicamente desfavoráveis aos trabalhadores negros, seja qual for o aspecto considerado. Mais ainda, os resultados permitem concluir que a discriminação racial sobrepõe-se à discriminação por sexo, combinando-se a esta para constituir o cenário de aguda dificuldade em que vivem as mulheres negras, atingidas por ambas. (...) A situação apresentada por estes dados revela um aspecto crucial da desigualdade social no Brasil: ela resulta não apenas sobre a injusta distribuição da riqueza gerada e de políticas econômicas que beneficiam grupos privilegiados desta sociedade, em detrimento dos trabalhadores. Está calcada também sobre diferenciações e comportamentos discriminatórios disseminados por todo o país. (DIEESE; INSPPIR, 2009)

Segundo as conclusões do DIEESE, se comparados os parâmetros de gênero e raça, a cor é o fator mais discriminante nas regiões metropolitanas de São Paulo, Salvador e Porto Alegre. “A discriminação racial sobrepõe-se à discriminação por sexo, combinando-se a esta para constituir o cenário de aguda dificuldade em que vivem as mulheres negras, atingidas por ambas.” Em todas as regiões analisadas pelo Departamento, as mulheres negras constituem o segmento com as maiores taxas de desemprego.

Enfim, os negros estão no grupo populacional das pessoas que auferem menores rendimentos, são a maioria nas atividades que requerem mais força física e maior jornada de trabalho, além de serem os menos protegidos pelo sistema previdenciário, haja vista que muitos não têm carteira assinada e exercem funções relacionadas às atividades agrícolas. Poucos, muito poucos, ainda segundo o DIEESE, ocupam cargos com maior remuneração ou de chefia. No serviço público, os negros também são minoria.

Em artigo publicado, em 2009, pela Agência Brasil, sobre a relação entre o mercado de trabalho e a questão racial, Mário Theodoro explica as razões dessa situação. Segundo Theodoro os negros foram mantidos excluídos antes e depois da escravidão. “O negro saiu da escravidão para o desemprego”, haja vista que, após a abolição da escravatura, em 1888, houve substituição da mão de obra negra pela força de trabalho imigrante. Além disso, a Lei de Terras (1850) manteve as terras com os senhores que ganharam a propriedade quando o país era colônia de Portugal.

Confirma-se, então, o lócus do negro em nossa sociedade: a cozinha, a área de serviços, a senzala. Invisíveis em sua parca visibilidade.

### **2.3. Uma nova abordagem: a utilização do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) com recorte racial**

O uso de um enfoque analítico baseado nos direitos humanos coloca no centro da discussão a necessidade da busca da igualdade, da equidade e de um desenvolvimento territorial equilibrado como valores intrínsecos ao processo de desenvolvimento sustentável no país. O referido enfoque dialoga diretamente com o conceito de Desenvolvimento Humano.

Segundo o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), o Desenvolvimento Humano parte do pressuposto de que para aferir o avanço de uma população, não se deve considerar apenas a dimensão econômica, mas também outras características sociais, culturais e políticas que influenciam a qualidade de vida.

Tendo como base essa premissa, foi criado no início dos anos 90 o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), por Mahbub ul Haq com a colaboração do economista indiano Amartya Sen, ganhador do Prêmio Nobel de Economia de 1998. Tendo como base a combinação de indicadores sócio-econômicos (longevidade, educação e renda), o referido índice permite aferir as condições de vida de uma população baseada não somente nos indicadores de riqueza.

A metodologia de cálculo do IDH envolve a conjugação dessas três dimensões em índices de longevidade, educação e renda, que variam entre 0 (pior) e 1 (melhor), e a combinação destes índices em um indicador síntese. Quanto mais próximo de 1 o valor deste indicador, maior será o nível de desenvolvimento humano do país ou região.

Tendo como base o IDH, o PNUD classifica anualmente os países em quatro categorias. As nações que somam um IDH maior que 0,785 são classificados como países de IDH Muito elevado, as que ficam entre 0,784 e 0,670 como países de IDH Elevado, as que se situam na faixa compreendida entre 0,670 e 0,480 são classificadas como nações com IDH Médio e as que ficam abaixo de 0,480 como de IDH baixo.

Desde 2007 o Brasil é classificado como um país de alto índice de desenvolvimento humano. Em 2010 o IDH brasileiro atingiu 0,699 e, dentre 169 países, o Brasil ocupa a septuagésima terceira colocação, ligeiramente abaixo da mediana do total de países.

Em 1993, o PNUD publicou no Relatório Sobre Desenvolvimento Humano as disparidades entre os IDHs das populações branca, negra e hispânica dos EUA. A partir de então, o IDH também tem sido usado para aferir os graus de desigualdade entre diferentes grupos populacionais dos distintos países. No Relatório de Desenvolvimento Humano de 2010, foi definida uma nova metodologia: a introdução de três medidas multidimensionais de desigualdade e de pobreza. Segundo o PNUD o IDH ajustado à desigualdade (IDHAD), estimado para 139 países, capta as perdas no desenvolvimento humano devidas às desigualdades na saúde, na educação e no rendimento.

No Brasil, as desagregações feitas do IDH por grupos raciais são mais recentes e até 2005 não foram desenvolvidas como dados oficiais. Nesse ano, o PNUD lançou o Relatório de Desenvolvimento Humano do Brasil que teve como mote o tema racismo, pobreza e violência.

O relatório de 2005 foi considerado inovador e até certo ponto corajoso, por desagregar os dados pelo recorte de raça e expor, a nível mundial, as desvantagens percebidas pela população negra brasileira. Para as devidas comparações e cálculos desagregados foram usados dados do RDH de 2002 e do Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil, que reúne 120 indicadores do Censo 2000 do IBGE.

Segundo o RDH Brasil de 2005, se brancos e negros brasileiros formassem países distintos, a distância entre estes países seria de 61 posições (o Brasil em 2002 ocupou o 73º lugar, com um índice de 0,766). A população branca teria IDH alto (0,814) e ficaria na 44ª posição no ranking mundial – semelhante à da Costa Rica e superior à da Croácia. Já a população negra teria IDH médio (0,703) e ficaria em 105º lugar, equivalente ao de El Salvador e pior que o do Paraguai.

Pertencer a uma determinada raça/cor exerce “importância significativa na estruturação das desigualdades sociais e econômicas no Brasil” (Henriques, 2001). Dessa forma, o desenvolvimento das potencialidades e o progresso social, objetivo de medidas como o IDH, no caso da população negra, seria impedido pela grande desigualdade racial, que geralmente está associada a formas sutis de discriminação.

A título de conclusão, ressalta-se que, no presente capítulo, não foram discutidas as controvérsias entre raça (conceito tido como biológico) e etnia (conceito cultural). Nesse sentido, assume-se, quando da utilização do termo raça as características somáticas resultantes em aparência física específica, lembrando que, mesmo portando ancestralidade africana, nem todos os brasileiros são vítimas de discriminações.

A sociedade não precisa saber quão negra é uma pessoa ou quem são seus ancestrais, basta saber se, em seu contexto relacional, sua aparência a torna passível de ser enquadrada nessa categoria para considerá-la uma vítima potencial de discriminações, diretas ou estruturais. (Osorio, 2003)

A importância de se buscar definir quem é negro, diferentemente do propalado discurso de uma discriminação às avessas, insere-se no contexto de desenho de políticas sociais específicas, considerando-se que, “já que o racismo existe e é uma prática política que tem por base não apenas a existência das raças, mas que as "não-brancas" são inferiores. (...) A alocação das pessoas segundo classe social, sexo/gênero e raça/etnia se constitui em indicadores que podem ser traduzidos em políticas públicas antidiscriminatórias na área da saúde, da educação, do saneamento, da habitação, da segurança etc.” (Oliveira, 2004).

Ao fim deste capítulo espera-se ter conseguido definir o protagonista e o lugar que este vem ocupando no enredo da discriminação racial que ainda pauta a sociedade brasileira. A magnitude desse extrato populacional *vis-à-vis* os indicadores sociais a este vinculados, não podem deixar de causar perplexidade.

Ao ser descrita por meio de indubitáveis indicadores e dados estatísticos, a questão da desigualdade racial forçosamente nos faz refletir sobre suas causas e origens. Desta forma, entende-se que a discriminação racial existe no mundo social e é externalizada por indivíduos, organizações e também nações. Adiante exporemos a categoria analítica Discriminação Racial, na tentativa de compreender as razões dos números neste capítulo apresentados.

Encontrar o porquê dessa discriminação é a tarefa a que nos propomos no capítulo seguinte.

#### **2.4. Para além das estatísticas: as diferentes abordagens sociológicas da desigualdade racial**

Nos itens seguintes deste estudo, pretende-se circunscrever o contexto da desigualdade racial brasileira, seus fundamentos sociológicos e as formas por meio das quais esta desigualdade é manifestada.

Inicialmente serão apresentados os fundamentos do discurso da ideologia democracia racial e mais adiante as definições de preconceito, de racismo, de discriminação e de Racismo Institucional que sustentam a noção da existência de desigualdade racial na sociedade brasileira.

Ao final dos tópicos a seguir, espera-se ter elaborado o contexto que compõe o cenário das discussões sobre a desigualdade racial brasileira, sobre a qual deveriam incidir as benesses resultantes das decisões internacionais sobre o tema.

#### **2.4.1. A desigualdade racial nos discursos teóricos: Gilberto Freyre e Florestan Fernandes**

Não obstante o fato de as estatísticas demonstrarem as dificuldades enfrentadas pelo estrato social negro brasileiro, a nossa sociedade foi construída sobre a ideologia da não existência do racismo e da convivência pacífica entre as diferentes raças.

A revisão da literatura que se propõe neste capítulo foca-se nos conceitos difundidos por Gilberto Freyre e combatidos por Florestan Fernandes, sobre a Democracia Racial, o que nos possibilita uma visão sociológica sobre o contexto discursivo relativo à desigualdade racial na sociedade brasileira.

A sociedade brasileira foi estruturada sob o mito da democracia racial (Freyre, 1992), segundo a qual não haveria divergências, tampouco conflitos e a ascensão social e a inserção dos negros “na sociedade de classes” (Fernandes, 2008) nunca estiveram bloqueadas por estatutos legais, tal como o ocorrido nos Estados Unidos por meio da Lei *Jim Crow* e do *Black Codes* e na África do Sul por meio do *Apartheid*.

Para os que imaginam e advogam a singularidade paradisíaca brasileira, isto significa dizer que o critério racial jamais foi relevante para definir as chances de qualquer pessoa no Brasil. Em outras palavras, ainda é fortemente difundida no Brasil a crença de que a cultura brasileira antecipa a possibilidade de um mundo sem raças. (Bernardino, Ano 24, nº 2, 2002)

A obra *Casa Grande & Senzala*, de 1933, de Gilberto Freyre foi elaborada com base em exaustiva pesquisa em arquivos nacionais e estrangeiros e revolucionou os estudos sociais no Brasil, tanto pela novidade dos conceitos quanto pela qualidade literária. Em uma tentativa de descobrir a si próprio – Quem é o brasileiro? - Gilberto Freyre foi buscar nos diários dos senhores de engenho e na vida pessoal de seus próprios antepassados a história desse homem.

As plantações de cana em Pernambuco, cenário das relações íntimas e do cruzamento das três raças, índios, africanos e portugueses, fizeram com que florescesse, em termos acadêmicos e sociológicos, o mito da democracia racial brasileira.

O conagraçamento entre essas três raças viria a ser materializado, segundo Freyre, na figura do mulato. Esse “ente” consubstanciaria o processo de *equilíbrio de antagonismos*, a saber, “a fusão harmoniosa de tradições diversas, ou antes, antagônicas, de cultura”. O resultado desse equilíbrio de antagonismos propiciou a percepção de que “não se pode acusar de rígido, nem de falta de mobilidade vertical o regime brasileiro, em vários sentidos sociais um dos mais democráticos, flexíveis e plásticos” (Freyre, 1992:52).

Para Freyre, do idílio amoroso entre senhores e escravos resultaria o futuro da nação brasileira. Nação essa que não reconheceria as fronteiras entre raças e na qual a distinção entre estas seria diluída por meio de uma figura não branca, não negra, para quem as possibilidades de ascensão social seriam concedidas. Esse pensamento idílico e aparentemente ingênuo foi respaldado pela comparação com outros regimes, em especial com o americano, cuja cisão entre a população branca e negra é um marco na construção histórica e social e no qual a raça é ditada pela ascendência.

O Brasil é uma nação formada dos elementos étnicos mais heterogêneos. Aqui se misturaram povos de procedências étnicas indígena, européia e africana, num tal ambiente de liberalismo e ausência de restrições legais à miscigenação que o Brasil se tornou a terra ideal para a vida em comum dos povos de procedências étnicas mais diversas. Esse grande 'laboratório de civilização', como já foi chamada a nossa terra, apresentou a solução mais científica e mais humana para o problema, tão agudo entre outros povos, da mistura de raças e de culturas. ”(Manifesto da Sociedade Brasileira de Antropologia e Etnologia, 1942) (PNUD, 2005)

Não podemos imputar unicamente a Freyre, a origem e a propagação desse ideário. No século XIX, o diálogo entre abolicionistas brasileiros e norte-americanos ajudou a conformar e propagar o mito. O Brasil seria um *paraíso racial*, no qual os negros seriam tratados de um modo mais justo e benevolente, diferindo da maneira como os negros eram tratados pelos protestantes americanos.

Duvido que tenha jamais existido um povo mais tiranizado, mais desavergonhadamente pisado e impiedosamente usado, do que as pessoas livres de cor destes Estados Unidos. Mesmo um país católico como o Brasil [...] não trata as suas pessoas de cor, livres ou escravas, do modo injusto, bárbaro e escandaloso como nós as tratamos [...]. A América democrática e protestante faria bem em aprender a lição de justiça e liberdade vinda do Brasil católico e despótico. (Douglas apud Azevedo, 1996, pp.155)

Além do *benchmarking* estabelecido pela comparação entre as sociedades brasileira e americana, a Abolição e a Proclamação da República forneceram as bases legais e de direito para a concretização do mito. Esses dois acontecimentos seriam condições indispensáveis para o estabelecimento de uma sociedade que se esperava, ao menos em tese e no discurso, igualitária.

Em contraponto ao preconizado acima, Florestan Fernandes, em sua obra maior “A integração do negro na sociedade de classes”, indica que, apesar do caráter humanitário da Abolição, esta teve uma faceta de espoliação extrema e cruel:

A desagregação do regime escravocrata e senhorial operou, no Brasil, sem que se cercasse a destituição dos antigos agentes de trabalho escravo de assistência e garantias que os protegessem na transição para o trabalho livre. Os senhores foram eximidos da responsabilidade pela manutenção e segurança dos libertos, sem que o Estado, a Igreja ou qualquer outra instituição assumissem encargos especiais, que tivessem por objeto prepará-los para o novo regime de organização da vida e do trabalho. O liberto se viu convertido, sumária e abruptamente, em senhor de si mesmo, tornando-se responsável por sua pessoa e por seus dependentes, embora não dispusesse de meios materiais e morais para realizar essa proeza nos quadros de uma economia competitiva. (Fernandes, A integração do negro na sociedade de classes, 2008; pp.29)

Mesmo para os membros mais conscientes da classe dominante, a configuração econômica que se avizinhava à época não deixava alternativa que não o mecanismo de se livrar do peso financeiro que representavam os escravos. Segundo Florestan, nas zonas econômicas que já percebiam certo declínio, os senhores já haviam se desfeito de boa parte da força de trabalho escravo, vendendo-os para fazendeiros do leste e do sul.

Nas regiões ainda prósperas, em especial das culturas de café, os recém-libertos ou eram absorvidos como mão de obra em condições análogas à escravidão ou mantinham-se a custo da produção de subsistência ou engrossavam o contingente de desocupados. Nas zonas com um alto nível de organização econômica e conseqüentemente de maior estruturação do mercado de trabalho, impunha-se aos ex-escravos a luta pela recolocação, a qual disputavam com os trabalhadores nacionais e com os imigrantes europeus.

Temos então que, a contribuição ao desenvolvimento econômico do país propiciada pelos escravos não foi compensada na fase seguinte à Abolição e à instauração da República em 1898. Não houve preocupação dos governantes em propiciar condições cidadãs aos ex-escravos, tampouco de inseri-los na estrutura econômica do Brasil, revertendo, assim, as desigualdades e preconceitos herdados do sistema escravagista.

A competição enfrentada pelos libertos os inseriram num nicho econômico desprezado pelos brancos, levando-os a ocupar posições econômicas essenciais, mas consideradas pouco dignas de serem ocupadas pelos outros trabalhadores.

Realmente a escravidão, nas duas funções que exercerá na sociedade colonial, fator de trabalho e fator sexual, não determinará senão relações elementares e muito simples. O trabalho escravo nunca irá além de seu ponto de partida: o esforço físico constrangido não educará o indivíduo, não o preparará para um plano de vida humano mais elevado. Não lhe acrescentará elementos morais; e, pelo contrário, degradá-lo-á, eliminando mesmo nele o conteúdo cultural que porventura tivesse trazido do seu estado primitivo. (Prado, apud Fernandes, 1964; pp. 68)

Vale ressaltar que antes da Abolição, em 1850 (período em que cessou o tráfico escravagista), as regras de posse à propriedade rural mudaram. Com a Lei de Terras (Lei no 601/1850), estabeleceu-se que a ocupação e o cultivo não eram requisitos suficientes para garantir o direito de posse das terras. Havia que se provar tal direito, que passa a ser garantido pela comprovação de herança ou compra. Dessa forma, o registro obrigatório acabou expulsando da terra os menos favorecidos. Segundo Theodoro, “além de alterar e regular a forma de aceder à propriedade da terra (inclusive das terras públicas) instituída nas duas décadas anteriores, a Lei de Terras procurou ainda definir os meios para operar a colonização, principalmente por incentivos à imigração de trabalhadores europeus pobres para trabalhar nas lavouras brasileiras.”

Sem terras, o contingente populacional formado por ex-escravos e imigrantes forçosamente tiveram que garantir seu sustento por meio do trabalho assalariado, ou seja, como empregados dos donos das terras.

Para os ex-escravos, dedicados em sua grande maioria às atividades rurais, a passagem ao trabalho livre não significou sequer a sua inclusão em um regime assalariado. Quando permaneciam nas fazendas, sua passagem à condição de dependente ampliou a massa de trabalhadores livres submetidos à grande propriedade e afastados do processo de participação nos setores dinâmicos da economia. (Theodoro, 2008)

Os escravos vêm-se então, desprovidos de seus meios de subsistência. Impossibilitados de permanecer nas fazendas, em função das preferências dos senhores por mão de obra imigrante, acabam por ser expulsos e deslocam-se para as periferias das áreas urbanas.

As questões levantadas, desde 1850, pelo debate entre os republicanos sobre o fim da escravidão e a transição para o trabalho livre e assalariado se deu em duas vertentes

principais. A primeira delas pregava a necessidade de que o fim da escravidão se desse por meio de uma transição na qual, ao lado da liberdade dos cativos, fossem implementadas ações que garantissem os meios de subsistência para os que viriam a ser libertados. (Theodoro, 2008).

Por outro lado, os republicanos que representavam as classes mais abastadas (grandes fazendeiros do Oeste Paulista), temerosos quanto ante a eventual dependência da mão de obra dos ex-escravos, já que estes eram vistos como pouco afetos ao trabalho, lançam a ideia de se promover uma horda de imigração europeia subvencionada pelo governo (Theodoro, 2008).

Em função da política de imigração, a transição do trabalho escravo para o trabalho livre não se deu da forma esperada por alguns. O que se observa é uma progressiva substituição da mão de obra negra pela força de trabalho dos imigrantes europeus. Enquanto os mais de 218 mil imigrantes que ingressaram no país no período compreendido entre 1872 e 1881 passaram a se ocupar das lavouras de café, o contínuo fluxo de recém-libertos engrossa a camada de homens livres que laboravam do setor de subsistência e de pequenos serviços urbanos, mal remunerados.

Preocupação alguma foi demonstrada quanto à qualificação do contingente populacional de libertos que viria a ser gradativamente, substituído pelos imigrantes europeus principalmente nas zonas rurais produtoras de café. Esse fenômeno se dava igualmente nas zonas urbanas.

Do cruzamento da geografia com a economia temos um panorama que se perpetua até hoje: a concentração maior de negros fora das regiões economicamente mais promissoras, especialmente do Sudeste. Tal localização fez com que os negros enfrentassem poucas oportunidades ocupacionais, baixo fluxo de renda e pífio mercado interno. Ou seja, no Sudeste, os negros eram marginalizados e se ocupavam de atividades pouco ou nada remuneradas e pontuais. (Theodoro, 2008)

Esse cenário, delineado pelas poucas oportunidades deixadas aos negros pela ocupação imigrante, “extinguiu as possibilidades de emprego para o ex-escravo.” (Kowarick, 1994, apud Theodoro, 2008, pp.27)

Como formulado por Theodoro (2008), não há na literatura uma resposta consensual à questão: considerando-se as opções disponíveis relacionadas à manutenção total ou parcial da mão-de-obra formada pelos libertos, qual a razão de a política adotada nas regiões mais ricas do Brasil ter como base a importação de braços europeus?

Furtado, citado por Theodoro (2008), acreditava que a opção pela mão-de-obra europeia se deveu a razões estratégicas – os homens livres e libertos não estariam aptos a exercer as funções necessárias, além de não estarem preparados para o assalariamento e para a necessária regularidade dos trabalhos (o mito do “negro-fujão”), estes se encontravam dispersos pelo país, o que tornava seu recrutamento difícil e oneroso (a ponderação sobre os custos e dificuldades de uma viagem transatlântica é inevitável).

Aliado às razões “econômicas”, o lado político também teve peso. Os libertos inseridos em atividades de subsistência, apesar de sua pouca relevância econômica, representavam poder para os grandes coronéis.

Chama à atenção a opção da política pública. Admite-se que em termos racionalmente econômicos, a estratégia do setor privado tenha uma lógica. No entanto, a opção política pela exclusão de milhões de pessoas do processo de desenvolvimento econômico e social é de difícil aceitação. Inicialmente, apagando os negros do mapa, depois apagando as cores dos que restavam à vista. No mundo moderno que se avizinhava, o negro não tinha lugar.

Efetivamente, o racismo, que nasce no Brasil associado à escravidão, consolida-se após a abolição, com base nas teses de inferioridade biológica dos negros e confunde-se no país como matriz de interpretação do desenvolvimento nacional. As interpretações racistas, largamente adotadas pela sociedade nacional vigoraram até os anos 30 do século XX e estiveram presentes na base da formulação de políticas públicas que contribuíram efetivamente para o aprofundamento das desigualdades no país (Theodoro, 2008; pp.24)

Segundo Theodoro (2008), “não é custoso reforçar que a promoção da imigração era claramente assentada na ideologia do branqueamento”, já que os estatutos jurídicos relacionados estabeleceram, de maneira peremptória, que os subsídios governamentais estavam destinados a promover a imigração de trabalhadores europeus e suas famílias (Lei nº 28, de 1884), bem como excluía a previsão de livre entrada dos indígenas da Ásia e da África (Decreto nº 528 de 1980), ao contrário da que era franqueada aos europeus.

Os primeiros mecanismos de incentivo à imigração datam de 1884, no entanto, o maior afluxo migratório se deu nos anos seguintes à Abolição. Entre 1888 a 1900 chegaram ao Brasil 1,5 milhões de imigrantes que se concentraram nos Estados de São Paulo e do Rio de Janeiro e ocuparam o espaço socioeconômico mais promissor, o qual, de outra forma, teria sido ocupado pelos escravos recém libertos, pelos mulatos e pelos negros livres, que chegavam a 1,8 milhões de pessoas.

No período após a Abolição, o Brasil viveu um momento de acelerado desenvolvimento econômico o que possibilitou o recrudescimento do capitalismo e das oportunidades de ascensão social, bem dito, dos grupos sociais que tivessem oportunidade de se inserir nesse movimento, o que não era o caso dos negros.

O processo de marginalização da mão-de-obra negra é explicado por alguns autores pela falta de qualificação desta, fato refutado por outros que alegam que, salvo poucos casos, os europeus também não detinham a qualificação profissional que justificasse o processo de substituição ocorrido.

Para Theodoro (2008), os preconceitos vigentes difundiam a crença da menor capacidade do trabalhador negro face ao branco, ampliando a expectativa favorável que cercava a entrada de trabalhadores europeus, tidos como disciplinados, responsáveis, enérgicos, inteligentes, em contraponto aos negros, tidos como indolentes e incapazes.

Dessa maneira, forjou-se um mercado de trabalho baseado na exclusão de parte significativa da população, criando-se um excedente estrutural de trabalhadores negros que deram origem do chamado setor informal da economia.

O setor informal, em termos keynesianos, abarcaria um conjunto de formas de produção caracterizadas por: (i) o reduzido tamanho do empreendimento; (ii) a facilidade de entrada de novos concorrentes; (iii) a inexistência de regulamentação; (iv) a utilização de tecnologias intensivas em mão-de-obra; (v) a propriedade familiar, entre outras (OIT, 1972, p.6 apud Theodoro, 2002). “Esse conjunto abarcaria uma grande variedade de atividades de produção de bens e de prestação de serviços: pequenos empreendimentos de fundo de quintal, um sem número de tipos de autônomos nos mais diferentes ramos de prestação de serviços, vendedores de rua, empregadas domésticas, etc.” (Theodoro, 2002)

A questão do setor informal da economia, cuja origem pode ser explicada pelas políticas adotadas nos períodos pré e pós-escravidão, vem sendo encarada de diferentes maneiras ao longo dos anos, em especial a partir de 1970, quando o assunto entrou na pauta de discussão de organismos internacionais e de formuladores de políticas públicas.

Visto por alguns estudiosos na década de 1970, como um problema a ser erradicado pela ação do Estado, na década de 80 o informal é visto como um “fenômeno intrínseco à sociedade brasileira e, ao mesmo tempo um aliado na luta pela erradicação da pobreza.” A década de 90 vê surgirem discursos que promovem a ideia de que nem o setor informal, tampouco a pobreza podem ser erradicados, já que fazem parte da realidade social e econômica. Restaria ao Estado e à sociedade organizada propor mecanismos que aliviassem suas sequelas sociais [e a chamada Dívida Histórica]. (Theodoro, 2002)

A idéia de informalidade estaria portanto servindo como base à proliferação de clientelismos, favoritismos e mesmo da consolidação não de um Estado, mas de uma sociedade patrimonialista e cartorial. Não se trataria então de um fenômeno concernente a um grupo ou segmento social dado. A informalidade não caracterizaria apenas uma parte da sociedade: como estaria associada diretamente à relação Estado-sociedade, diria respeito à totalidade dessa mesma sociedade. (Theodoro, 2002, pp. 17-18)

Como visto, a inserção da população negra no setor voltado às atividades informais, pode ser atribuída à discriminação e à desigualdade. Segundo Delgado e Theodoro (2005), “a igualdade como princípio basilar do desenvolvimento esteve ausente no paradigma histórico brasileiro. (...) Sem mudanças das históricas relações sociais que se reproduzem socialmente em nossa economia política da desigualdade não se transita à vertente da equidade.” (Delgado & Theodoro, 2005, p. 409)

As opções adotadas no período pós-Abolição, segundo Delgado e Theodoro (2005) forjaram um mecanismo de negação do passado, no qual o negro, que figurava como motor propulsor da economia brasileira, passa a ser negado, “em prol de uma idéia de país, um ideal de nação, um modelo de sociedade cujo paradigma é branco-moderno-europeu. A idéia que se coloca como hipótese forte aqui é a de que esse núcleo ideológico constrói uma noção que reafirma um imaginário de país – asséptico, dinâmico, eugênico.” (Delgado & Theodoro, 2005, p. 412)

É nesse contexto que o chamado setor informal, assim como o setor de subsistência (...) proliferam como parte constitutiva da realidade brasileira, parte esta cujo entendimento e

compreensão numa perspectiva do desenvolvimento requer outra construção teórica. (Delgado & Theodoro, 2005, p. 414).

Para além da questão econômica, Pedro Demo, no livro *Charme da Exclusão Social* nos relembra que a exclusão é uma forma de manutenção dos privilégios das classes centrais, contribuindo para estabelecer o nível de vida das classes médias, sendo que esta “aninha-se no próprio centro, corroendo exatamente o baluarte liberal da capacidade integradora do mercado”. (Demo, 2002, p. 36)

No século XIX, o Estado brasileiro buscava a construção de uma identidade nacional e com isso foram reforçados os mecanismos, ainda que informalmente, da discriminação, baseada nos preceitos biológicos – inferioridade da raça negra, vistos no capítulo anterior, e na consequentemente política de branqueamento promovida.

No período colonial pouca atenção era dada à questão racial. Na época não foram forjados mecanismos discriminatórios, pelo fato de que o arcabouço social e econômico, delineado pelo projeto missionário da Igreja Católica aliado ao imperativo econômico e ao direito à propriedade, legitimava o estatuto da escravidão. (Jaccoud, 2008)

Independentemente da não existência de um sistema discriminatório legal ou de uma ideologia marcadamente racista (não nos esqueçamos do idílio vivido entre a casa-grande e a senzala), é fato que, como pontua Jaccoud, as diferentes posições sociais dos grupos raciais era dada por um conjunto de estereótipos negativos em relação ao negro. Tais estereótipos se contrapunham frontalmente à visão positiva do elemento branco, mais acentuada, quanto mais próximo este estivesse da cultura europeia. “O racismo é amplamente reconhecido como princípio ativo do processo de colonização” (Jaccoud, 2008, p. 46)

Longe de arrefecer, os valores associados à cor recrudesceram no período pós-Abolição e tomaram corpo, por meio da propagação das teses do “racismo científico”. A elite brasileira passa a adotar uma “ideologia racial”, a partir de 1870 e que perdurou até a década de 1920.

Era de se esperar que, com o fim da escravidão e o advento da República, valores intrínsecos a esta, como igualdade e cidadania resultassem em benefícios para os negros e a diluição da discriminação racial. No entanto, o que se verifica é que a conformação do Brasil,

como Estado-Nação, se utilizou das desigualdades sociais e raciais estabelecidas e lançou as bases de um projeto político que as perpetuou.

Ao se deparar com um enorme contingente de excluídos, a nova estrutura política e jurídica do país optou por um projeto que previa sua extinção. Segundo Jaccoud (2008), derrubadas por terra as barreiras estabelecidas pelo direito à propriedade, pela história, religião e cultura, as diferenças existentes foram explicadas por razões naturais (racismo científico). Dessa forma, a expectativa de um país próspero somente se concretizaria se a nação mudasse de cor.

De fato, as desigualdades entre as raças, agora interpretadas como intrínsecas às suas diferentes naturezas, determinariam as potencialidades individuais e resvalariam para o cenário político e social onde a capacidade de participação dos negros não poderia ser entendida a não ser com restrições. (Jaccoud, 2008, p. 48)

Como visto anteriormente, sob a alegação de escassez de mão de obra qualificada, foram estabelecidos mecanismos que incentivaram a imigração europeia. Mais uma vez não haveria problema, se somente por aspectos econômicos e de modernização dos processos produtivos, a imigração tivesse sido promovida. O que se observa pela leitura dos especialistas é que o referido projeto tinha em seu bojo, tal como um cavalo de Tróia, o ideal de branqueamento da população brasileira.

Por meio da imigração, a elite brasileira esperava diminuir o contingente populacional negro, que vivenciava uma diminuição das taxas de natalidade e de expectativa de vida. Além disso, as possibilidades de miscigenação contribuiriam para originar uma população cada vez mais clara, uma raça “melhorada”, na qual a estética branca era valorizada em detrimento da estética negra. Conforme indicado por Bernardino (2002), “O ideal de embranquecimento pressupunha uma solução para o problema racial brasileiro através da gradual eliminação do negro, que seria assimilado pela população branca. Nesse processo, a mestiçagem era apenas um processo; logo, era tomada como transitória”.

Ao final do século XIX, o ideal de um Estado moderno e progressista pautou então a formulação de uma dimensão política baseada na ideia de aprimoramento da raça brasileira. A hipótese assumida era de que, com o progressivo aumento da população branca, notadamente “superior”, os entraves gerados pelos negros, seriam dirimidos e o Brasil adentraria em um acelerado processo de modernização.

O ideal do branqueamento consolida-se nas décadas de 1920 e 1930, mesmo com o progressivo enfraquecimento das “teorias deterministas da raça”. As elites nacionais percebiam a questão racial de forma cada vez mais positiva: para eles, o Brasil parecia branquear-se de maneira significativa, e o problema racial se encaminhava para uma solução. (Jaccoud, 2008, p. 50)

A partir dos anos 30, surge no cenário nacional uma nova interpretação das relações raciais que aqui se davam. Já que os negros teimavam em não desaparecer das terras brasileiras, afastou-se a ideia de que estes representariam um entrave ao desenvolvimento e formulou-se a solução baseada na dimensão positiva da mestiçagem no Brasil. (Jaccoud, 2008).

O contingente populacional formado pelos mulatos contava com perspectivas de inserção e mobilidade social, tendendo a uma trajetória gradativa em direção ao mundo branco.

Em face desse cenário, o mito da democracia racial ganha força a partir da década de 1940 ao encontrar na figura do mulato sua concretização. Ao mulato, visto então como um pobre ente forjado na fogueira da forçada submissão das negras à luxúria e ao poder do senhor, foi dado o encargo de exemplificar que, na sociedade brasileira, a miscigenação foi a tônica e a estes era concedida a possibilidade de se imiscuir e ocupar seu espaço “no mundo dos brancos”. (Fernandes, 2007)

Apesar de poucos, os casos de ascensão social dos mestiços, ao serem generalizados, se tornaram o substrato e ainda o são, da democracia racial. Ao reconhecer socialmente o mulato, a sociedade buscou dar mostras de sua benevolência e aceitação com relação aos negros. No entanto, deve-se ter em conta que a assimilação do mulato se dá ao amparo da negação do negro, haja vista que aquele, ao aceitar as regras do jogo, nega sua ancestralidade africana, se torna um “negro de alma branca” (Fernandes, 1964), o que acaba por não contribuir, muito pelo contrário, com o grupo social dos negros.

Segundo Degler (1971), a presença do mulato não apenas espalha as pessoas de cor na sociedade, mas ela literalmente borra e, portanto, “suaviza a linha entre preto e o branco”. Não se pretende culpabilizar o mulato por sua ascensão social e pela aparente negação de sua ancestralidade, tendo sido este o mecanismo que possibilitou sua aceitação social, quicá sobrevivência, tampouco se critica aqui o ideal de embranquecimento, no sentido privado e pessoal do termo.

De fato, o que merece críticas são que casos isolados de aceitação de indivíduos com “defeitos de cor” (Gonçalves, 2006) identificados como uma norma social e democrática, que transformou o Brasil no idílico paraíso racial. “O mito da democracia racial implicava um ideal de homogeneidade racial, o que significa que os racialmente diferentes não são bem vistos, posto que desafiam este ideal brasileiro.” (Bernardino, 2002:252)

Da leitura de Florestan Fernandes, pode-se depreender que, em termos essenciais, o mito da democracia racial aliado aos fatores de benevolência dos senhores de escravos e da classe dominante, devidamente respaldado pela política de branqueamento, ensejou consequências danosas à população brasileira negra, ao mesmo tempo em que estabeleceu paradigmas equivocados quanto à inserção do negro na sociedade brasileira.

Em função desses paradigmas estabeleceu-se a premissa de que no Brasil não existiriam raças, o que ocasionou a anulação da capacidade de atuação política dos negros, como um estrato específico da população brasileira. O mito da democracia racial foi adotado como dogma pelos governos militares e vigorou, hegemônico, até o final dos anos 1980, o que possibilitou a manutenção das classes dominantes agrário-patrimonialistas e a consequente manutenção dos papéis políticos das velhas elites, bem como da estrutura de poder arcaica.

O não reconhecimento da existência de diferentes raças respalda igualmente o ideário de que, ao se falar em raças, seria promovida uma cisão na sociedade brasileira, um *apartheid* às avessas, um estrangeirismo. Como consequência, tivemos até a década de 1980, uma negativa oficial sobre a existência de raças e do racismo no Brasil e a conservação do modelo vigente de relações raciais. Tal postura impossibilitou a colocação em prática de ações que poderiam corrigir as desigualdades sociais, decorrentes da distinção entre a população branca e negra.

Assim, o mito da democracia racial e o ideal de embranquecimento deram origem a uma realidade social em que a discussão sobre a situação da população negra foi identificada como indesejável e, até mesmo, perigosa. A recusa de reconhecer a realidade da categoria raça, tanto num sentido analítico quanto de intervenção pública, fez do regime de relações raciais brasileiro um dos mais nefastos e estáveis do mundo ocidental. (Bernardino, Ano 24, nº 2, 2002)

Isso posto, a crença geral é de que o negro, por não enfrentar problemas derivados do racismo, deveria enfrentar seus problemas de ordem natural e transitória de forma individual,

razão pela qual, até pouco tempo e ainda, não são criadas políticas públicas direcionadas especificamente à população negra, de maneira satisfatória e eficiente.

Políticas universalistas de acesso a saúde, educação e emprego, apesar do impacto positivo alcançado nos últimos anos, não implicam em uma redução direta das desvantagens sofridas por esse estrato populacional.

As políticas universalistas calcadas na crença de que a desigualdade não é baseada no quesito cor, e sim em questões sociais, pode levar, por vezes, a interpretações errôneas sobre o problema e conseqüentemente, a erros nas soluções propostas.

A negação da existência de racismo na sociedade brasileira e a crença, ou cegueira, de que os problemas enfrentados pelos negros não residem na sua cor e sim são frutos da pobreza dos meios em que vivem vêm sendo contrapostos. Em função dessa premissa, a população e por ilação, as políticas públicas, não sofrem qualquer tipo de clivagem que não a social.

Assim sendo, tendo como base estudos e dados estatísticos produzidos nos últimos anos, há evidências claras de que as dificuldades enfrentadas não poderiam ter outra razão de ser que não a discriminação.

Em função disso, o embate entre duas vertentes de pensamento sobre a questão racial, democracia racial *versus* igualdade racial, ganha fôlego. A perspectiva aberta por esse novo paradigma, que segundo Jaccoud (2008) é a “compreensão focalizada na necessidade de garantir direitos de cidadania e condições de vida iguais aos diferentes estoques populacionais identificados histórica e socialmente como pertencentes a diferentes grupos étnicos – raciais”, abre espaço para o estabelecimento de um “pacto para a superação futura das desvantagens sociais hoje impostas a esses grupos discriminados.”

#### **2.4.2. Preconceito, racismo e discriminação**

A revisão da literatura aqui trabalhada foi constituída com o objetivo de definir os parâmetros que deveriam nortear a definição de marcos normativos legais e programáticos sobre o tema desigualdade racial e suas implicações na sociedade brasileira. Para tanto, serão adotadas as definições constantes da obra *Desigualdades Raciais no Brasil: um balanço da intervenção governamental*, de Luciana Jaccoud e Nathalie Beghin, publicada pelo IPEA em 2002.

O Racismo pode ser entendido como o “modo de ver certas pessoas ou grupos raciais. Trata-se de uma ideologia que preconiza a hierarquização dos grupos humanos com base na etnicidade.”

Já para Preconceito Racial adota-se a visão de que este é a “predisposição negativa em face de um indivíduo, grupo ou instituição assentada em generalizações estigmatizadas sobre a raça a que é identificado.”

Como Discriminação Racial Direta, entende-se que se trata de “um comportamento, uma ação que prejudica explicitamente certa pessoa ou grupo de pessoas em decorrência de sua raça/cor.”

Já a Discriminação Racial Indireta, velada e por isso mais perniciosa, é entendida como um comportamento, uma ação que prejudica de forma dissimulada certa pessoa ou grupo de pessoas em decorrência de sua raça ou cor. Esse tipo de discriminação não é manifesta, é oculta e oriunda de práticas sociais, administrativas, empresariais ou de políticas públicas. “Trata-se da forma mais perversa de discriminação, pois advém de mecanismos sociais ocultos pela maioria.”

Segundo Jaccoud (2008; pp.55), “existem dificuldades de se medir o fenômeno da discriminação, seja porque suas manifestações e efeitos são múltiplos, seja porque é difícil isolar seus efeitos nos indicadores de desigualdade. De outro lado, a discriminação não atua isoladamente, mas em conjunto com outros mecanismos, no processo de produção e reprodução da pobreza e da restrição de oportunidades para os negros no país.

Para a eliminação das diferentes formas de discriminação racial, na visão de Jaccoud e Beghin, são necessários diferentes tipos de intervenção. Para enfrentar o racismo e o preconceito racial, seriam necessárias medidas de cunho repressivo e valorativo. Enquanto que as diferentes formas de discriminação demandariam ações de cunho repressivo (discriminação direta) e de cunho afirmativo (discriminação indireta).

### **2.4.3. Racismo Institucional**

Ao contrário das manifestações específicas contra indivíduos (racismo, preconceito e discriminação racial direta), o Racismo Institucional guarda correlação com a Discriminação Racial Indireta, já que este é derivado da incapacidade de instituições responderem, de maneira direta, às necessidades de um grupo racial específico.

O Racismo Institucional seria deflagrado quando as estruturas e instituições, públicas e/ou privadas de um país, atuam de forma diferenciada em relação a determinados grupos em função de suas características físicas ou culturais. Ou então quando o resultado de suas ações – como as políticas públicas, no caso do Poder Executivo – é absorvido de forma diferenciada por esses grupos. É, portanto, o racismo que sai do plano privado e emana para o público, conforme conclusão dos debates do Fórum Social Mundial Temático da Bahia, realizado em 2010.

O conceito de racismo institucional vem sendo empregado desde o final de 1960 em vários países, sendo que nos Estados Unidos este vem atrelado à luta pelos direitos civis e pela implementação de políticas de ação afirmativa. Na Inglaterra, em função da grande massa de pessoas não-brancas, a ideia pautou a formulação de políticas públicas derivadas da incapacidade do poder judiciário em responder aos crescentes problemas.

No Brasil, a partir de uma nova geração de políticas anti-discriminatórias em 1990, o conceito é incorporado na formulação de programas e políticas de promoção da equidade racial, partindo-se “do pressuposto de que os tratamentos desiguais têm como base as práticas dos corpos funcionais das instituições, e essas práticas devem ser tornadas visíveis, combatidas e prevenidas por meio de novas normas, procedimentos e cultura institucional” (PNUD, 2005 *apud* Jaccoud, 2008; pp.141).

O capítulo que se encerra teve como propósito delinear o sujeito contra o qual o racismo e a discriminação incidem, além de identificar a inserção do negro nos lócus sociais e econômicos. A análise dos dados demonstra claramente as desvantagens contra as quais os negros lutam, pois tais adversidades tendem a forçar a manutenção destes em um patamar inferior, tanto social, quanto econômico.

Ressalte-se, ainda, que o combate às desigualdades raciais no país requer que, simultaneamente às políticas de combate ao racismo e à discriminação racial, estejam sendo implementadas políticas universais de saúde, educação, previdência social e assistência social, entre outras. A sociedade democrática caracteriza-se como aquela em que as oportunidades básicas oferecidas aos indivíduos não os diferenciam em função de sua origem social ou étnica. Essas oportunidades básicas são o alicerce sobre o qual se erguem a igualdade de oportunidades e de tratamento e as políticas específicas que buscam assegurar a eficácia de tal equidade. Por fim, a construção de uma efetiva democracia racial no Brasil passa, também, pelo fortalecimento de espaços de diálogo e de parcerias entre o Estado e a sociedade civil. (Beghin e Jaccoud, 2002)

No capítulo a seguir buscar-se-á identificar os efeitos das normas e posições emanadas das Nações Unidas, às quais o Brasil aderiu e que têm como objetivo o combate aos distintos fenômenos da desigualdade racial e seus reflexos na situação do negro brasileiro.

### **3. A intersecção entre o internacional e o nacional: marcos teóricos, políticos e legais.**

Como visto nos capítulos anteriores, a discriminação racial no Brasil existe e deve ser dirimida. Antes disso, precisa ter sua existência reconhecida. Mesmo nas discussões sobre o tema, realizadas em âmbito mais intelectualizado, o reconhecimento à existência do racismo é de difícil aceitação. Argumentos como: “racismo? Não faço esta distinção, tenho vários amigos negros e não presto atenção à sua cor”, são comuns e, por que não dizer, são a tônica.

Como preconizado por Florestan Fernandes (1965), o brasileiro teria vergonha de ter preconceito, mas isso não impede que grande contingente populacional, em função deste preconceito, permaneça à margem do desenvolvimento econômico e padeça de retaliações que impedem, de maneira direta ou indireta, sua ascensão social.

No cenário internacional, a luta contra o racismo e o combate à discriminação ganharam força, em meados do século XX, em especial com a criação da ONU e da adoção da Declaração Universal de Direitos Humanos.

Recorde-se que a ONU foi criada a partir da Conferência de São Francisco (25 de abril a 26 de junho de 1945), na qual 50 países reunidos por força da instabilidade no cenário internacional, gerada após duas guerras mundiais ocorridas no espaço de 20 anos, elaboraram a Carta das Nações Unidas. Com a criação da ONU esperava-se estruturar um anteparo efetivo que evitasse o surgimento de novos conflitos. (Corrêa, 2011)

O processo de criação da ONU se deu a partir de dois componentes fundamentais para a segurança mundial: o da segurança propriamente dita, o que na visão do Secretário de Estado dos Estados Unidos, Edward Stettinus, significaria a ausência de medo e a da afirmação do desenvolvimento econômico e social, cuja vitória estaria assegurada pela ausência de necessidades.

Muito embora a ênfase no período residisse na economia e no comércio, ficando a promoção da paz, a partir de uma perspectiva genuinamente neutra e multilateral, em segundo plano, a ONU logrou estabelecer debates sobre a questão dos direitos humanos e sobre o

potencial que os organismos internacionais teriam para promover mudanças em escala global. (Corrêa, 2011)

Entre 1945 e 1948, em função das inúmeras necessidades notadamente dos países em desenvolvimento, foi criada uma série de Fundos, Programas, Agências Especializadas e outras repartições que viriam a integrar o sistema das Nações Unidas no âmbito das chamadas “atividades operacionais para o desenvolvimento”.

As atividades operacionais para o desenvolvimento são implementadas por meio de programas, projetos e ações que concretizam os mandatos e as especificidades das diferentes agências em apoio às políticas e prioridades dos países beneficiários.

Importa ressaltar que as ações dos Organismos Internacionais derivam não somente das prioridades internas nacionais, mas também de acordos internacionais firmados pelos Estados Membros, sobre temáticas relevantes para a democracia, para os Direitos Humanos e para o desenvolvimento social e econômico

Em resumo, a atuação do Sistema das Nações Unidas (e de outros foros multilaterais) se dá de forma diversificada, combinando atividades normativas, analíticas e operacionais, contribuindo, dessa forma para a formulação de políticas e estabelecendo normas e *standards* internacionais.

Segundo um dos mais importantes teóricos das Relações Internacionais, Robert Keohane, a cooperação pode ser descrita como um processo entre Estados – e conseqüentemente entre Agências multilaterais e bilaterais de ajuda ao desenvolvimento – voltado à coordenação de políticas, por meio do qual os atores ajustam seu comportamento às preferências reais ou esperadas dos outros autores (KEOHANE, 1984).

A análise das realidades observadas nos padrões de política internacional desencoraja a crença de que as relações entre os Estados estão pautadas por objetivos cooperativos e conseqüentemente pela adoção de valores morais e humanos na política internacional. No entanto, seria ingênuo desconsiderar os efeitos positivos que podem advir das ações de cooperação, descontando-se o viés valorativo e por vezes condicional dessas ações.

É nesse âmbito que a atuação dos Organismos Internacionais em prol do combate à discriminação racial se insere. Seja por meio de ações de *advocacy*<sup>1</sup>, seja por meio de ações mais concretas, como programas ou projetos é que o tema se afirma como prioridade, no amplo contexto das diferentes temáticas abarcadas pela cooperação internacional.

Um exemplo da importância da atuação dos organismos internacionais são os tratados dos quais o Brasil é signatário, os quais se configuram como um importante marco legal.

Como se verá adiante, nos referidos tratados se encontram definições claras da discriminação racial, do preconceito e das formas que assumiam à época. Mesmo tendo sido considerado sem a devida relevância durante a ditadura militar, esses tratados pautaram as novas posições brasileiras em foros sobre a temática, bem como a atuação dos movimentos sociais, haja vista que, ao firmar um tratado, o Estado brasileiro define sua posição perante a temática e se obriga (ao menos em tese) a cumprir os compromissos estabelecidos.

Segundo dados levantados por P.D. Curtin e por F. Mauro o número de negros transportados da África através do Atlântico foi estimado em 274.000 entre os anos de 1541 e 1600. No século XVIII este número chegou a seis milhões de pessoas, das quais dois milhões foram enviadas ao Brasil. A África, de reserva aurífera, passou a ser uma inesgotável fonte de mão de obra. O apogeu do afluxo de escravos negros pode ser situado entre 1701 e 1810, quando 1.891.400 africanos foram desembarcados nos portos coloniais.

Até 1850, com a extinção do tráfico negreiro, o fluxo migratório foi constante: 38 mil em 1828 e 45 mil no ano seguinte, e dessa forma, chegando a 1843 a 64 mil imigrantes. Muito embora essa população tivesse uma alta taxa de mortalidade e baixos índices de natalidade, chegamos a 1890 com uma população negra da ordem de 56% da população brasileira. O que equivalia a 7.8 milhões pessoas aproximadamente.

Tivemos então, uma das primeiras mostras da influência internacional no contexto normativo brasileiro, quando Eusébio de Queirós assinou, em 4 de setembro de 1850 uma lei que se mostrava rígida, e que enfim, deveria ser cumprida (em 1851, entraram no Brasil 700

---

<sup>1</sup> ADVOCACY – n – “Argumentar em defesa de uma causa ou alguém”; Hornby, A.S – et alii – The Advanced Learner’s Dictionary of Current English – London, Oxford University Press, 1970.

escravos). Por uma orientação estratégica das elites brasileiras, dias após a assinatura da Lei Eusébio de Queirós foi assinada a Lei das Terras.

Com o advento desse instituto legal, extingue-se, na prática, o instituto jurídico da posse das terras. Segundo Florestan Fernandes, tem início, então, a estruturação da sociedade de classes no Brasil.

É fato notório que o processo abolicionista brasileiro foi deflagrado pela pressão internacional. Vozes abolicionistas, apesar das resistências e das reais intenções econômicas e comerciais, clamavam a libertação dos escravos mundo afora, sob os holofotes iluministas. Por ser o Brasil a única nação a ainda manter o estatuto da escravidão, as pressões internacionais se tornavam mais fortes. Eis que, em 1888, depois da Lei do Ventre Livre (1871) e da Lei dos Sexagenários (1885) é assinada a Lei Áurea.

Como visto anteriormente, a partir da Abolição se seguiu uma esparsa e gradativa sequência de conquistas no sentido de dignificar socialmente o negro. Mas tratou-se de um processo lento, cujos eventos, em grande parte, permaneceram por muito tempo figurando esquecidos no campo das teorias sem aplicação prática. Tanto que, ainda no final da década de 1940, a discriminação diária contra o negro, banido de teatros, boates, barbearias, clubes, empregos não era suficiente para basear a inserção da proibição à discriminação racial como texto normativo na constituição se que desenhava, em 1946, apesar da atuação do Movimento Negro.

Os esforços e os exemplos de discriminação não tiveram a força necessária para tanto, haja vista que, [a discriminação] “sendo tão normal e comum, não merecia comentário na imprensa”. (Siqueira, 2006)

Eis que, mais uma vez, o contexto externo se impõe. Em 1947, a antropóloga norte-americana Irene Diggs foi impedida de se hospedar no Hotel Serrador, no Rio de Janeiro. Outros exemplos de discriminação contra artistas brasileiros se deram nesse ínterim e foram noticiados pela imprensa nacional. Mas, quando em 1950, a coreógrafa norte-americana Katherine Dunham e a cantora Marian Anderson foram discriminadas no Hotel Esplanada em São Paulo, ao serem impedidas de se hospedar no mesmo, é que os casos corriqueiros de discriminação ganham notoriedade na imprensa internacional. (Nascimento, 2000)

Com a pressão imposta pelo noticiário internacional, a “liderança nacional”, ao se deparar com “casos concretos”, retoma a discussão iniciada antes do processo constituinte de 1946 e ressuscita a proposta feita pela Convenção Nacional dos Negros, organizada em 1946 por Abdias Nascimento. Dentre várias reivindicações, a Convenção propôs à Assembléia Nacional Constituinte a inclusão de um dispositivo constitucional definindo a discriminação racial como crime de lesa-pátria. Assim sendo, em 1951 é aprovada a Lei Afonso Arinos.

Art. 1º Constitui contravenção penal, punida nos termos desta Lei, a recusa, por parte de estabelecimento comercial ou de ensino de qualquer natureza, de hospedar, servir, atender ou receber cliente, comprador ou aluno, por preconceito de raça ou de cor.

No decorrer do presente capítulo buscar-se-á pontuar a inter-relação existente entre marcos internacionais de combate ao racismo e à discriminação e a incorporação desses aos normativos e às políticas públicas nacionais, a partir da década de 50, quando o mundo voltava seus olhos para o Brasil, em busca de um exemplo de paraíso.

Assim sendo, não se pretende realizar um apanhado histórico exaustivo de todos os marcos nacionais, mas somente daqueles nos quais é possível que se estabeleçam diretas correlações entre os contextos externo e o interno.

### **3.1. Marcos Teóricos: o Projeto UNESCO**

Em função do recorte proposto na pesquisa – a influência dos Organismos Internacionais em nossas políticas - , data do início dos anos 1950 um dos marcos mais importantes na luta contra a discriminação e o racismo: o lendário Projeto UNESCO que patrocinou pesquisas sobre as relações raciais no Brasil. Desde então, a atuação dos órgãos da ONU, no tocante à temática em apreço, se faz sentir.

O objetivo do Projeto UNESCO, *a priori*, era apresentar ao mundo detalhes sobre a exitosa experiência brasileira no campo das interações raciais. O mundo recém se livrara das agruras da Segunda Guerra Mundial, evento marcado pelo ódio étnico-racial. O Brasil aparecia, assim, aos olhos do mundo, como o paraíso racial, o espaço de convivência pacífica e harmoniosa entre as diferentes raças. O Brasil se apresentava então como um importante país a ser estudado, no intuito de entender os mecanismos e as bases de uma sociedade multirracial sem racismo.

Entretanto, as pesquisas realizadas no Nordeste e no Sudeste acabaram por demonstrar a difícil e tensa relação entre racismo e o mito da democracia racial no Brasil. Os

resultados do projeto ensejaram a abertura para uma série de pesquisas e publicações que vieram a ser produzidas por estudiosos como Fernando Henrique Cardoso, Octavio Ianni e Florestan Fernandes, entre outros, e que retomaram o debate sobre a questão racial no Brasil.

O país encontrava-se em um momento de transição, enfrentando os desafios que permearam seu processo de inserção na era da industrialização. A discussão do racismo ganhava visibilidade em função da atuação dos movimentos sociais. Em agosto de 1950 foi realizado o 1º Congresso do Negro Brasileiro, sob os auspícios do Teatro Experimental do Negro, do qual participou uma série de pesquisadores que contribuíram para o projeto UNESCO, a exemplo de Costa Pinto, Roger Bastide, Darcy Ribeiro, Charles Wagley e Guerreira Ramos.

No período que antecedeu a realização do Projeto UNESCO, a organização “espelhava a perplexidade e a ânsia de inteligibilidade – por parte dos intelectuais, comunidades científicas e dirigentes políticos – dos fatores que levaram aos resultados catastróficos da 2ª Guerra Mundial em nome da raça. Esse quadro se tornou ainda mais dramático com a persistência do racismo em diversas partes do mundo, o surgimento da Guerra Fria, o processo de descolonização africana e asiática, e a perpetuação de grandes desigualdades sociais em escala planetária” (Pereira & Sansone, 2007)

A agenda anti-racista da UNESCO, aprovada pela Quarta Sessão da Conferência Geral, em setembro de 1949, foi uma resposta às demandas das Nações Unidas sobre a necessidade da discussão do tema racismo e seu combate. Em dezembro de 1949, a UNESCO realizou uma reunião internacional de especialistas para debater o estatuto científico do conceito de raça. A reunião, teve como resultado, não somente o debate sobre esse assunto considerado controverso, como também propôs uma agenda de pesquisa sobre preconceito e discriminação racial. (Maio, 1999)

Em maio de 1950, durante a Quinta Sessão da Conferência Geral da UNESCO, a Declaração sobre Raça resultante foi tornada pública e negou qualquer associação determinista entre características físicas, comportamentos sociais e atributos morais. No mesmo momento, a Conferência aprovou o projeto de pesquisa sobre relações raciais no Brasil, tendo como base, a expectativa (que viria a ser frustrada) de que seus resultados pudessem oferecer um modelo paradigmático de "harmonia" das relações entre as raças, como um instrumento na luta contra o racismo no período após o genocídio nazista.

Maio, durante suas pesquisas (“UNESCO’s Anti-Racist Agenda: Research on Race Relations in Brazil in the 1950s”) pode observar que, “mais importante do que promover uma melhor compreensão sobre as atrocidades do Holocausto, a agenda anti-racista da UNESCO, refletiria uma nova conjuntura internacional, em que a questão da raça foi mantida no centro das atenções públicas, em função de fatores como: a persistência do racismo, especialmente nos Estados Unidos e na África do Sul, o surgimento da Guerra Fria, e as demandas para o desenvolvimento social e econômico dos países menos avançados.”

O lócus da pesquisa foi definido por uma série de fatores, que segundo o trabalho de Maio podem ser itemizados nos seguintes pontos:

- i) O Chefe do Departamento da UNESCO de Ciências Sociais, o antropólogo brasileiro Arthur Ramos determinou a elaboração de um plano que previa estudos sociológicos e antropológicos no Brasil. Em sintonia com a preocupação da agência sobre o racismo e as dificuldades sócio-econômicas experimentadas pelos países subdesenvolvidos, Ramos acreditou que seria necessário dar uma atenção especial à questão da integração dos grupos negros e indígenas no mundo moderno;
- ii) Durante a Guerra Fria, os Estados Unidos eram criticados pela União Soviética, em função de seus mecanismos de discriminação naquele país. Dessa forma, a escolha do Brasil, país periférico do capitalismo internacional, como objeto de estudo seria interessante pelo potencial ideológico que poderia advir dos resultados da pesquisa;
- iii) A existência de uma chamada “rede transatlântica” de pesquisadores da UNESCO também foi fator decisivo, na escolha do Brasil e na formatação dos estudos. Colaboradores, brasileiros, americanos e franceses, que tiveram experiência de docência no Brasil, forneceram informações prévias que demonstraram a existência de um cenário muito aberto para a realização da pesquisa, em termos das ciências sociais.

Diante desse cenário, a UNESCO, munida da razão iluminista, procurou encontrar soluções universalistas que cancelassem os efeitos perversos do racismo. O Brasil foi escolhido, em perspectiva comparada com a negativa experiência racial norte-americana, para ser um dos pólos de investigação dos dilemas vividos pelo mundo ocidental. (Pereira & Sansone, 2007)

Os contornos da pesquisa, segundo a resolução da UNESCO que a aprovou, foram definidos com o seguinte teor “organizar no Brasil uma investigação sobre contatos entre raças ou grupos étnicos, com o objetivo de determinar os fatores econômicos, sociais, políticos, culturais e psicológicos favoráveis ou desfavoráveis à existência de relações harmoniosas entre raças e grupos étnicos.”

Inicialmente, o projeto se circunscreveria à área rural da Bahia. No entanto, em função da influência de intelectuais brasileiros, em especial de Luiz Carlos Aguiar Costa Pinto, que participou do fórum da UNESCO no qual se debateu o estatuto científico do conceito de raça, a pesquisa foi ampliada para estados do Sudeste brasileiro, fato que foi crucial para as conclusões da mesma.

O posterior inventário de dados e análises sobre o preconceito e a discriminação racial em diferentes regiões, nas zonas rurais e urbanas, atrasadas e modernas revelou um cenário multifacetado (Maio, 1997, apud Pereira & Sansone, 2007)

Dessa forma, por meio do diálogo com pesquisadores nacionais, o delineamento final do projeto UNESCO foi ampliado e passou a ter como escopo analítico as relações existentes entre as disparidades sociais e as desigualdades raciais. Rapidamente, o foco regional, limitado ao estado da Bahia, em função de seus aspectos econômicos (rural e tradicional), passou a abranger os estados brasileiros modernizados, como Rio de Janeiro e São Paulo.

O trabalho desenvolvido com o apoio da UNESCO possibilitou a criação de um novo estágio no padrão de pesquisa social existente no Brasil à época. As pesquisas sociológicas, consideradas até então como aventuras pessoais não contavam, nem com apoio institucional, tampouco com financiamento, diferindo dessa forma da proposta da UNESCO. “O patrocínio da agência internacional representava prestígio, recursos e trabalho em equipe, além de ser um passo à frente no processo de institucionalização das ciências sociais no Brasil.” (Pereira & Sansone, 2007)

Apesar do apoio institucional da UNESCO, faz-se mister ressaltar que, segundo dados do artigo “O Projeto UNESCO na Bahia”, de Antonio Sérgio Alfredo Guimarães, o projeto contou também com o patrocínio financeiro da Revista Anhembi, para a realização dos estudos em São Paulo, e do Programa de Pesquisas Sociais Estado da Bahia da Columbia University. Além disso, o Teatro Experimental do Negro e o I Congresso Nacional do Negro tiveram influência, ainda que indireta, no desenho do projeto, ampliando seu escopo para o Rio de Janeiro e posteriormente divulgando os resultados das pesquisas no Brasil.

Os estudos realizados entre 1950 e 1953 foram considerados decisivos para a definição de um novo prisma de análise da situação do negro no Brasil, haja vista ter possibilitado a articulação e a comparação entre os trabalhos de jovens cientistas sociais sobre a integração e a mobilidade social dos negros no Brasil.

A investigação sobre as relações raciais sob os auspícios da UNESCO em 1950 desempenhou um papel na consolidação e catalização dos esforços da intelectualidade acadêmica brasileira que trabalhavam com a temática. Pode-se considerar que o projeto lançou nomes como Florestan Fernandes, Thales de Azevedo, o já citado Costa Pinto, Oracy Nogueira, que em cooperação com pesquisadores já estabelecidos, como Roger Bastide e Charles Wagley, lograram produzir “o mais importante acervo de dados e análises sociológicas sobre o negro brasileiro”. (Pereira & Sansone, 2007)

Tal ciclo de estudos não apenas projetou internacionalmente jovens pesquisadores (que em sua maioria não tinham antes estudados relações raciais), como procedeu também a dois outros importantes feitos: primeiro, ampliou o foco dos estudos de relações raciais, incluindo o mundo rural brasileiro do norte e do nordeste, e transformando o sul e sudeste em áreas privilegiadas desses estudos; segundo, contrapôs às autoridades monopolísticas de Gilberto Freyre e Arthur Ramos e, secundariamente, de Donald Pierson, novas autoridades concorrentes, como Batiste, Florestan, Thales, Oracy e René Ribeiro. (Pereira & Sansone, 2007)

Em termos de obras, o livro *Race and class in Rural Brazilian*, cuja produção foi coordenada por Charles Wagley, e publicado em 1952, foi o primeiro resultado do projeto. As demais obras produzidas foram: *Les Élités de Couleur dans une Ville Brésilienne*, de Thales de Azevedo, publicado em 1952; *O Negro no Rio de Janeiro*, de Costa Pinto, publicado em 1953; *Relações Raciais entre pretos e brancos em São Paulo*, de Roger Bastide e Florestan Fernandes, publicado em 1955; *Religião e relações Raciais*, de René Ribeiro, de 1956. Em 1960, por influência do projeto, Fernando Henrique Cardoso e Otávio Ianni publicaram *Cor e Mobilidade Social em Florianópolis*.

Como visto anteriormente, a justificativa para o estudo teve como base a esperança de que as ciências sociais pudessem construir a base empírica, científica e racional para a construção de uma nova moral de convivência entre os povos, raças e culturas diferentes.

O Brasil seria um exemplo dessa convivência, haja vista o país ser considerado por Park, “um dos mais importantes *melting-pots* de raças e culturas em todo o mundo, onde a miscigenação e a aculturação estão se processando.”

Ledo engano. Os resultados revelaram uma situação diversa da imagem paradisíaca que impulsionou a escolha do Brasil como lócus da pesquisa. Os estudos demonstraram que não somente havia uma enorme distância social entre brancos e negros, mas também poucas perspectivas de mobilidade social entre os não-brancos.

No Norte e no Nordeste, o preconceito racial foi considerado sutil, mas ainda assim existente. As pesquisas realizadas no sudeste do Brasil, entretanto, focadas nas relações raciais nos principais centros de desenvolvimento brasileiros, Rio de Janeiro e São Paulo, onde as mudanças econômicas e sociais eram intensas e dariam margem à mobilidade social dos negros, revelaram uma situação mais tensa. Nessa região, onde durante os últimos anos da escravidão os negros lidaram inclusive com a crescente presença de um grande número de imigrantes europeus, as tensões raciais, talvez agravadas por essa competição, foram reveladas mais evidentes.

O projeto também constatou que as classificações raciais no Brasil eram frutos de uma combinação de definições fenotípicas com atributos não-biológicos, tais como classe social e educação. Assim, um complexo sistema de classificação racial foi revelado.

O ciclo de estudos produziu uma vasta documentação sobre a existência de preconceito e discriminação contra os negros. Incidindo sobre estas questões, o Projeto UNESCO possibilitou a identificação das dificuldades, impasses e conflitos em uma sociedade que passava por um processo intenso e rápido de urbanização e industrialização.

Os trabalhos produzidos no âmbito do projeto “exemplificam, por excelência, o momento em que se dá o salto qualitativo das interpretações sobre o tema da democracia racial brasileira” (Siqueira, 2006). O mito da democracia racial é então fortemente abalado. Constatou-se que essa ideologia mascara os fatos, mascara o preconceito e impede que este seja de fácil aferição e, conseqüentemente, de difícil erradicação.

Os resultados da pesquisa não negaram a importância do mito da democracia racial como um paradigma (ou quimera). Dessa forma foram reveladas as verdadeiras tensões existentes entre o mito e o estilo brasileiro de racismo, uma tensão que já havia sido vislumbrada por intelectuais e ativistas do movimento negro brasileiro. Pode-se considerar que tenha sido esse desnudamento o principal resultado do projeto UNESCO.

A sociologia das relações raciais produzidas há mais de 50 anos ainda se constitui uma rica fonte de diálogo e de crítica em face dos dilemas que presenciamos neste início de milênio em que questões étnico-raciais vêm adquirindo extrema relevância para a interpretação das desigualdades sociais em escala mundial. (Pereira & Sansone, 2007)

Nos anos 50, a partir do incentivo proporcionado pelas obras produzidas pelo e pós Projeto UNESCO, os estudos sobre o negro se diversificaram. Partindo de obras que davam ênfase aos aspectos históricos (tráfico negreiro, escravatura e abolição), aos aspectos biológicos (diferenças físicas), e à cultura, a produção intelectual “passou a encarar o negro como um problema social sujeito a uma análise sociológica (...)” (Munanga, 2002)

A partir dos anos 70, com o crescimento da consciência negra através de seus movimentos sociais, viu-se nascer novas áreas de pesquisa, enriquecidas entre outros pela discussão sobre o resgate da identidade e sobre as estratégias de inclusão e de participação na sociedade. Lenta e arduamente alguns raros negros começaram a penetrar no espaço conceitual das ciências humanas, fomentando novas linhas de pesquisa na problemática da educação, do multiculturalismo e das políticas públicas dentro do contexto de “affirmative action” inspirado nos Estados Unidos e na África do Sul pós-apartheid. (Munanga, 2002)

No compêndio “Cem Anos e Mais de Bibliografia sobre o Negro no Brasil”, organizado por Kabengele Munanga e lançado em 2002, consta que existiam cerca de 2.275 obras sobre a temática. Obras voltadas para os mais diferentes olhares sobre o assunto: história, arte, literatura, política, sociologia, etc. Uma vasta produção se considerarmos o curto período de tempo em que a condição do negro tem sido objeto de reflexão.

### **3.2. Marcos Normativos internacionais: os tratados e as convenções da ONU**

A Divisão de Atos Internacionais do Ministério das Relações Exteriores define tratados internacionais como sendo “um acordo internacional concluído por escrito entre Estados e regido pelo Direito Internacional, quer conste de um instrumento único, quer de dois ou mais instrumentos conexos, qualquer que seja sua denominação específica”, conforme definição estipulada pela Convenção de Viena sobre Tratados Internacionais de 1969.

Tais instrumentos legais internacionais, também chamados de acordos, convenções ou protocolos, se revestem de efeitos vinculantes quando, após um processo de aprovação congressual é internalizado no direito nacional. Usualmente por meio de decretos, emendas às leis existentes ou introdução de nova legislação os tratado passam a ter pleno efeito no território nacional.

No Brasil, o ato internacional necessita, para a sua conclusão, da colaboração dos Poderes Executivo e Legislativo. Segundo a vigente Constituição brasileira, celebrar tratados, convenções e atos internacionais é competência privativa do Presidente da República (art. 84, inciso VIII), embora estejam sujeitos ao referendo do Congresso Nacional, a quem cabe, ademais, resolver definitivamente sobre tratados, acordos e atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional (art. 49, inciso I). Portanto, embora o Presidente da República seja o titular da dinâmica das relações internacionais, cabendo-lhe decidir tanto sobre a conveniência de iniciar negociações, como a de ratificar o ato internacional já concluído, a interveniência do Poder Legislativo, sob a forma de aprovação congressual, é, via de regra, necessária. (Divisão de Atos Internacionais)

No plano externo, o combate ao racismo, à discriminação racial, à xenofobia e à intolerância se fez sentir no próprio processo de criação da ONU, em dezembro de 1945. “Produto de um mundo marcado pela experiência trágica da mais extrema das modalidades de discriminação – o genocídio-, a ONU introduziu a linguagem dos direitos humanos na agenda internacional.” (Silva, 2008)

Vale lembrar que a Carta da ONU contém sete referências aos direitos humanos, sendo que no seu artigo 1.3 (Dos Princípios e dos Objetivos da ONU) é consagrado o princípio da não discriminação no âmbito do respeito universal e efetivo dos direitos do homem e das liberdades fundamentais:

Realizar a cooperação internacional, resolvendo os problemas internacionais de caráter econômico, social, cultural ou humanitário, promovendo e estimulando o respeito pelos direitos do homem e pelas liberdades fundamentais para todos, sem distinção de raça, sexo, língua ou religião.

A Declaração Universal dos Direitos Humanos, promulgada em 1948, surgiu em um contexto no qual o mundo exigia uma nova construção, um novo arcabouço de convivência, no qual os direitos humanos deveriam ser a tônica.

A referida Declaração preencheu lacunas da Carta da ONU no tratamento dos Direitos Humanos, ao atribuir a estes um caráter de relevância nos trabalhos da Organização. (Silva, 2008)

O valor ético e político (em vários sentidos, também jurídico) da Declaração Universal dos Direitos Humanos viria a adquirir importância progressiva na política internacional, influenciando o conteúdo de convenções, tratados, protocolos e declarações nos mais diferentes domínios da diplomacia multilateral. A Declaração Universal incorporaria ainda um sentido de solidariedade e esperança na luta por igualdade e contra a discriminação racial no mundo. (Silva, 2008; pp.36)

A Declaração Universal dos Direitos Humanos explicita, em seu artigo 2º, o princípio da não discriminação:

Toda pessoa tem capacidade para gozar os direitos e as liberdades estabelecidos nesta Declaração, sem distinção de qualquer espécie, seja de raça, cor, sexo, língua, religião, opinião política ou de outra natureza, origem nacional ou social, riqueza, nascimento, ou qualquer outra condição.

A partir de então, com o reconhecimento dos princípios de igualdade e da não discriminação consubstanciados no ato de criação da ONU e explicitados na Declaração de 48, o sistema internacional de proteção aos direitos humanos passa a ser desenvolvido, fundamentando os valores da organização e por inferência da comunidade internacional.

Como apontado por Silva (2008), “a luta contra o racismo, a discriminação, a xenofobia e a intolerância correlata representa uma forma específica e particularizada de combate em favor dos direitos humanos”. Forma essa, à qual se esperava dar continuidade e concretude sob a égide da ONU.

Não obstante as dificuldades da ONU em traduzir a Declaração em instrumentos internacionais de caráter compulsórios, por meio do exercício político-diplomático, as convenções ratificadas no pós-guerra são exemplos dessa boa intenção, que no campo das ações anti-discriminatórias levou 17 anos para se consubstanciar em um tratado efetivo e amplamente adotado no seio da Assembléia Geral da Organização, como será visto mais adiante.

Embora com menor ênfase na questão da discriminação racial, a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados, de 1951, traz, em seus artigos 1º e 3º, a preocupação com a questão racial. A referida Convenção foi fundamentada na não perseguição com base na raça, religião, nacionalidade, pertencimento a um grupo social particular. Por meio do artigo 3º, os Estados se comprometem na implementação dessa provisão "sem qualquer discriminação de raça, religião ou país de origem"

Em seguimento, em junho de 1958, a Conferência Internacional do Trabalho, em sua quadragésima segunda sessão adotou a Convenção nº 111 sobre Discriminação em Matéria de Emprego e Ocupação, promulgada pelo Brasil em janeiro de 1968.

A Convenção 111 da OIT, como passou a ser conhecida, estabelece, em seu 2ª artigo, o compromisso a ser assumido pelos signatários:

Qualquer Membro para o qual a presente convenção se encontre em vigor compromete-se a formular e aplicar uma política nacional que tenha por fim promover, por métodos adequados às circunstâncias e aos usos nacionais, a

igualdade de oportunidade e de tratamento em matéria de emprego e profissão, com objetivo de eliminar toda discriminação nessa matéria.

Uma das inovações trazidas por essa Convenção, além do reconhecimento inovador da existência de discriminação no campo do trabalho e a necessidade de sua extirpação, foi a definição que a Organização fez do termo “discriminação” em seu artigo 1º:

a) Toda distinção, exclusão ou preferência fundada na raça, cor, sexo, religião, opinião política, ascendência nacional ou origem social, que tenha por efeito destruir ou alterar a igualdade de oportunidades ou de tratamento em matéria de emprego ou profissão;

b) Qualquer outra distinção, exclusão ou preferência que tenha por efeito destruir ou alterar a igualdade de oportunidades ou tratamento em matéria de emprego ou profissão, que poderá ser especificada pelo Membro Interessado depois de consultadas as organizações representativas de empregadores e trabalhadores, quando estas existam, e outros organismos adequados.

Em dezembro de 1960, deu-se a adoção da Convenção relativa à Luta contra a Discriminação no campo do Ensino pela Conferência Geral da UNESCO, que em seu preâmbulo estabelece:

Consciente de que incumbe conseqüentemente à Organização das Nações Unidas para a educação, a ciência e a cultura, dentro do respeito da diversidade dos sistemas nacionais de educação não só prescrever qualquer discriminação em matéria de ensino, mas igualmente promover a igualdade de oportunidade e tratamento para todos nestes campos.

As convenções da UNESCO e da OIT, apesar de emblemáticas, não resultaram em uma mudança de paradigmas efetivos. Alguns autores atribuem tal fato à sua origem e ao contexto mundial da época, que podem ser resumidos conforme itens a seguir:

- i) Convenções aprovadas em conferências de agências especializadas e não pela Assembleia Geral das Nações Unidas;
- ii) Ambiente gerado pela Guerra Fria que dificultava a conformação de um efetivo multilateralismo no seio da ONU;
- iii) No caso brasileiro, apesar de ratificadas pelo Congresso Nacional, a implantação efetiva das mesmas era dificultada pelo discurso do Governo Militar em negar a existência de discriminação racial no Brasil. (Beghin e Jaccoud, 2002)

O ano de 1963 marcou o início das tratativas, no âmbito da ONU, para o tratado sobre a eliminação da discriminação racial, que seria promulgado em 1965. Naquele ano foi aprovada a Declaração das Nações Unidas sobre todas as Formas de Discriminação Racial.

Na Assembléia Geral da ONU, por meio da resolução 1904 (XVIII), de 20 novembro de 1963, os Estados Membros expressaram o compromisso de eliminar "a discriminação racial no mundo, em todas as suas formas e manifestações e de assegurar a compreensão e o respeito à dignidade de cada pessoa humana", além da intenção de adotar "medidas nacionais e internacionais para esse fim, incluindo o ensino, a educação e a informação".

Em 21 de dezembro de 1965, pela pressão exercida pelos novos integrantes da ONU (Estados Membros não ocidentais), foi adotada a Convenção Internacional para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial (ICERD).

Três relevantes fatores históricos impulsionaram o processo de elaboração desta Convenção na década de 60, destacando-se o ingresso de dezessete novos países africanos na ONU em 1960, a realização da Primeira Conferência de Cúpula dos Países Não-Aliados em Belgrado em 1961 e o ressurgimento de atividades nazifascistas na Europa. Estes fatores estimularam a edição da Convenção, como um instrumento internacional voltado ao combate da discriminação racial. (Piovesan & Guimarães)

Levando em conta os princípios de igualdade constantes da Declaração Universal dos Direitos Humanos, bem como das Declarações sobre a Outorga de Independência aos Países e Povos Coloniais (14 de dezembro de 1960) e sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, os Estados Membros da ONU reconheceram a “necessidade de se eliminar rapidamente todas as formas e todas as manifestações de discriminação racial através do mundo e de assegurar a compreensão e o respeito à dignidade da pessoa humana”.

Dessa forma, a ICERD vem se inserir no amplo aparato da ONU de proteção dos direitos humanos, complementando os normativos generalistas, já agora de forma individualizada, buscando proteger grupos populacionais específicos.

Na qualidade de instrumento global de proteção dos direitos humanos editado pelas Nações Unidas, a Convenção integra o denominado sistema especial de proteção dos direitos humanos. Ao contrário do sistema geral de proteção que tem por destinatário toda e qualquer pessoa, abstrata e genericamente considerada, o sistema especial de proteção dos direitos humanos é endereçado a um sujeito de direito concreto, visto em sua especificidade e na concreticidade de suas diversas relações. Vale dizer, do sujeito de direito abstrato, genérico, destituído de cor, sexo, etnia, idade, classe social, dentre outros critérios, emerge o sujeito de direito concreto, historicamente situado, com especificidades e particularidades. Daí apontar-se não mais ao indivíduo genérica e abstratamente considerado, mas ao indivíduo especificado, considerando-se categorizações relativas ao gênero, idade, etnia, raça. (Piovesan & Guimarães)

Como indicado acima, a Convenção tem por objetivos eliminar a discriminação racial em todas as suas formas e manifestações e prevenir e combater doutrinas e práticas racistas. Para tanto são propostas medidas de cunho repressivo, tanto às práticas de discriminação, quanto à propalação de ideologias baseadas na superioridade de determinadas raças.

A um olhar descontextualizado pode parecer estranho em princípio, que os Estados signatários da Convenção se comprometeram a garantir a todos, sem qualquer distinção ou desigualdade de condições, o exercício de direitos civis, políticos, sociais, econômicos e culturais, dentre eles: o direito a um tratamento igual perante os Tribunais, o direito à segurança da pessoa ou à proteção do Estado contra a violência, direitos de participação política, direito à liberdade de locomoção, direito à nacionalidade, direito de casar-se e escolher o cônjuge, direito à propriedade, direito à herança, direito à liberdade de pensamento, direito à liberdade de expressão, direito à liberdade de reunião, direitos econômicos, sociais e culturais, como o direito ao trabalho, à habitação, à saúde pública, à previdência social, à educação, à participação em atividades culturais, ao acesso a todos os lugares e serviços destinados ao uso do público, dentre outros direitos. (Artigo 5º da Convenção)

O estranhamento advém do olhar atual sobre o tema que poderia olvidar que no momento em que essa Convenção foi aprovada, o *apartheid* ainda vigorava e as políticas segregacionistas americanas ainda estavam em prática.

Para além das medidas de combate a toda e qualquer forma de discriminação racial, a Convenção clamava pela promoção da igualdade, por meio de ações de cunho valorativo dos diferentes grupos raciais.

Com esse intuito, o artigo 7º da Convenção estabeleceu o “dever de adoção de medidas eficazes nos campos do ensino, educação, cultura e informação, contra os preconceitos que levem à discriminação racial, ressaltando, assim, a importância de uma educação para a cidadania, fundada no respeito à diversidade, tolerância e dignidade humana.” (Piovesan & Guimarães)

De uma forma bastante inovadora, a Convenção propõe a adoção de medidas de cunho promocional das populações marginalizadas, as quais hoje poderiam ser consideradas como ações afirmativas, muito embora esta denominação tenha sido forjada anos depois.

Os Estados-Partes adotarão, se as circunstâncias assim o exigirem, nos campos social, econômico, cultural e outros, medidas especiais e concretas para assegurar

adequadamente o desenvolvimento ou a proteção de certos grupos raciais ou de indivíduos pertencentes a esses grupos com o propósito de garantir-lhes, em igualdade de condições, o pleno exercício dos direitos humanos e das liberdades fundamentais. Essas medidas não poderão, em hipótese alguma, ter o escopo de conservar direitos desiguais ou diferenciados para os diversos grupos raciais depois de alcançados os objetivos perseguidos. (Artigo II, Parágrafo 2º)

De certa forma, antevendo eventuais críticas contemporâneas às políticas de cotas, a exemplo das discussões propostas por Demétrio Magnoli no livro “Uma Gota de Sange: História do Pensamento Racial” (2009), a Convenção enfatizava que as medidas especiais adotadas com o objetivo de assegurar o progresso de certos grupos “não serão consideradas medidas de discriminação racial, desde que não conduzam à manutenção de direitos separados para diferentes grupos raciais e não prossigam após terem sido atingidos os seus objetivos.” (Grifo nosso)

Como todo protocolo que trata de Direitos Humanos, a ICERD não se restringiu a enunciar direitos e consagrar os deveres dos Estados-Partes. Instituiu um mecanismo de acompanhamento da implementação daqueles direitos e a obrigatoriedade de apresentação de relatórios periódicos por parte dos países, a possibilidade de serem feitas comunicações interestaduais, por meio das quais seriam relatados atos de inobservância aos preceitos da Convenção por meio de petições de indivíduos que tivessem seus direitos cerceados.

Como órgão de acompanhamento, foi criado o Comitê para a Eliminação da Discriminação Racial (CERD). O Comitê é composto de dezoito especialistas eleitos pelos Estados-Partes e que atuam de forma independente e não como representantes de seus Estados.

A escolha dos membros do Comitê também leva em conta a distribuição geográfica equitativa e a representação das diferentes formas de organização e dos principais sistemas jurídicos.

O monitoramento da implementação da Convenção é feito com base nas seguintes dinâmicas: i) exame do relatórios periódicos produzidos pelos países, sugestões e recomendações decorrentes; ii) recepção e exame das comunicações inter-estatais; iii) análise das comunicações de indivíduos ou grupos de indivíduos que se consideram vítimas de violação de direitos enunciados na Convenção.

Para tanto, os Comitê se reúne duas vezes ao ano (fevereiro e agosto), em sessões com duração de três semanas no Escritório das Nações Unidas em Genebra. Até o momento, o Comitê teve 78 sessões.

Segundo as informações disponíveis no sítio eletrônico do Comitê, se considerarmos uma média de 10 relatórios-países por sessão, entre a sessão de julho/agosto de 2000 e a última, em fevereiro e março de 2011, o Comitê deveria ter analisado, 210 relatórios, sendo que aproximadamente 58, 27%, estavam sob “procedimento de revisão”.

Os procedimentos de revisão se dão em função da não apresentação de relatórios por parte dos países. Observa-se que nas últimas seis sessões, o número de relatórios sob procedimento de revisão diminuiu consideravelmente, chegando a zero.

Independentemente da abrangência e da precisão das provisões (e também das provisões) encontradas no texto da Convenção, quais os reflexos desse normativo internacional no Brasil?

A referida Convenção somente foi internalizada no direito brasileiro em oito de dezembro de 1969, 148º ano da Independência, 82º da Abolição da Escravatura e 81º da República.

O Presidente da República à época, Emílio G. Médici, por meio do Decreto nº 65.810, estabeleceu que a Convenção, apensa por cópia ao referido Decreto, devia ser executada e cumprida tão inteiramente como ela nele contém.

Tendo sido adotada pela ONU em dezembro de 1965, a ICERD foi assinada pelo Brasil em 7 de março de 1966 e teve seu instrumento de ratificação depositado em 27 de março de 1968, junto ao Secretariado Geral das Nações Unidas. Em termos comparativos, a assinatura e a ratificação da Convenção pelo Brasil se deram de modo célere. A maior parte dos Estados-Partes, com algumas exceções, ratificou o instrumento entre as décadas de 70 e 80. Outros, como Guiné-Bissau, Belize, Benin, Paraguai e Liechtenstein somente o fizeram na última década.

Até sua publicação como Decreto, decorreram quase quatro anos. Um prazo que poderia ser considerado razoável para a tramitação de um processo legislativo à época. Muito

para os dias de hoje e para as necessidades imediatas de uma parcela significativa da população do Brasil.

Relembremos que instrumentos internacionais relativos aos direitos humanos, como é o caso da ICERD, possuem plena vigência no direito interno, tal qual leis aprovadas pelo Congresso Nacional. Isso significa que devem produzir efeitos internos, obrigando-se o Estado a adotar políticas, ações, programas e projetos destinados a garanti-los efetivamente.

Como em quase todos os textos produzidos sobre a temática racial, as posições sobre as pergunta acima, ou são divergentes ou, são inconclusivas. Os autores que escreveram sobre a Convenção assumem, ora um olhar positivo dos efeitos (pelo prisma da formalização de normas), ora questionam a plenitude da observação à Convenção pelo Estado brasileiro, ou mesmo a eficiência de sua institucionalização, por meio do CERD.

Para Piovesan e Guimarães, que avaliaram o impacto jurídico da Convenção no Direito Brasileiro, é perceptível a evolução da legislação nacional que envolve o combate à discriminação racial, centrada, principalmente, na vertente repressiva.

Segundo os autores, “o maior marco contra todos os tipos de discriminação é, sem qualquer dúvida, a Constituição Federal de 1988 (...) que consagra ineditamente, como objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, a redução das desigualdades sociais e promoção do bem comum, sem preconceito de origem, raça, sexo, cor, idade ou quaisquer outras formas de discriminação.

Além disso, a Constituição expressa que "a lei punirá qualquer discriminação atentatória dos direitos e liberdades fundamentais", acrescentando que "a prática do racismo constitui crime inafiançável e imprescritível, sujeito à pena de reclusão, nos termos da lei." “Portanto, no tocante à Convenção tratada, a atual Constituição transformou o racismo de mera contravenção penal em crime, tornando-o inafiançável e imprescritível.” (Piovesan & Guimarães).

Como decorrência dos princípios da CF, foram promulgadas outras leis ordinárias, a exemplo da Lei nº. 7.716/89, que define os crimes resultantes de preconceito de raça ou cor, tipificando condutas que obstem acesso a serviços, cargos e empregos em razão de discriminações.

A Lei nº. 7.716/89 foi alterada em parte pela Lei n. 9.459/97, que incluiu novas penas, visando principalmente combater os crimes resultantes de discriminação ou preconceito de raça, cor, etnia, religião ou procedência nacional.

É interessante notar que a Lei n. 9.459/97 não só inclui os critérios etnia e procedência nacional, alinhando-se à definição de discriminação racial prevista pela Convenção, como também inclui o critério religião, não previsto por aquela Convenção. Transcende, assim, a própria Convenção, punindo os crimes resultantes de discriminação racial (adotando-se a terminologia internacional) e os crimes resultantes de discriminação religiosa. (Piovesan & Guimarães)

Com reflexos dos dispositivos internacionais, além das Leis 7.716/89 e 9.459/97 existem no Brasil outros normativos legais voltados à punição da discriminação racial, dentre os quais podem ser ressaltados:

- i) Lei n. 2.889/56 (que define e pune o crime de genocídio);
- ii) Lei n. 4.117/62 (que pune os meios de comunicação que promovem práticas discriminatórias);
- iii) Lei n. 5.250/67 (que regula a liberdade de pensamento e informação, vedando a difusão de preconceito de raça);
- iv) Lei n. 6.620/78 (que define os crimes contra a segurança nacional, como incitação ao ódio ou à discriminação racial);
- v) Lei n. 8.072/90 (que define os crimes hediondos, dentre eles o genocídio, tornando-os insuscetíveis de anistia, graça, indulto, fiança e liberdade provisória);
- vi) Lei n. 8.078/90 (que trata da proteção ao consumidor e proíbe toda publicidade discriminatória);
- vii) Lei n. 8.081/90 (que estabelece crimes discriminatórios praticados por meios de comunicação ou por publicidade de qualquer natureza); e
- viii) Lei n. 8.069/90 (que dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente, afirmando que estes não podem sofrer qualquer forma de discriminação).

Segundo os autores, “apesar da legislação avançada (principalmente no âmbito constitucional), não tem se refletido na prática, de maneira uniforme e constante, a coibição da discriminação racial. Pois esta, além de ser velada no Brasil, normalmente envolve como infratores pessoas de classes sociais elevadas, as quais dificilmente são punidas criminalmente.”

O que se tem observado é que a polícia tende a tratar um possível caso de racismo como de pouca importância e as queixas, quando registradas, não chegam a ser apuradas. No Brasil já houve vários casos de condenação desde 1951 (promulgação da Lei Afonso Arinos), mas ninguém chegou a cumprir uma sentença criminal por racismo conforme determinado pela lei. (Telles, 2003)

Falando em condenação por práticas abusivas, recorde-se que a ICERD previu a institucionalização de um órgão de fiscalização - o Comitê para a Eliminação da Discriminação Racial (*Committee on the Elimination of Racial Discrimination* – CERD), composto por 18 especialistas, sendo que atualmente contamos com um brasileiro, o diplomata José Augusto Lindgren-Alves.

Dentre as atribuições do CERD estavam a apreciação dos relatórios sobre as medidas que adotadas contra o racismo a serem providos pelos países, a cada dois anos. Além disso, a análise de queixas facultativas (Estados denunciam manifestações de discriminação racial em outro Estado-Parte) e de comunicações individuais.

Segundo o *Manual Prático de Direitos Humanos Internacionais*, publicado pela Associação Nacional de Direitos Humanos (2009), a atuação do CERD não atendeu plenamente às expectativas derivadas de um órgão dessa natureza.

Em relação ao cumprimento da obrigação dos Estados-Partes de apresentarem relatórios a cada dois anos, Hans-Joachim Heintze (2009; pp.45) observa que “esse período curto provou ser impraticável, de maneira que ocorrem regularmente violações a essa obrigação por parte dos países. Porém, o CERD não podia analisar todos os relatórios profundamente. Por isso, reduziu a obrigação periódica do relatório e deu prioridade a relatórios urgentes, necessários sempre que surgissem problemas de convivência de grupos étnicos em um país. No entanto, na literatura faz-se notar que os procedimentos do CERD são relativamente ineficientes em comparação com os procedimentos do Pacto Civil 24 [Pacto internacional sobre direitos civis e políticos].”

Com relação à eficácia da atuação do CERD, como um tribunal no qual seriam apreciados os casos de denúncias contra os dispositivos da Convenção, essa também não teve o grau de alcance esperados.

Apesar de existirem tais manifestações, esse recurso nunca foi utilizado. Este fato surpreende diante de tais surtos de racismo como aqueles que, por exemplo, aconteceram em Ruanda em 1994. Conclui-se, portanto que os Estados atribuem pouca importância ao CERD. (Peterke, 2009)

Tal “falta de apreço” também resultaria na pouca utilização do recurso das comunicações individuais. Até o início de 2009, houve em média, apenas uma comunicação individual por ano, principalmente em relação a países europeus. A maioria deles foi julgada injustificada. (Peterke, 2009)

Para além da coibição de práticas discriminatórias, por meio de institutos legais, a ICERD também propôs uma agenda positiva.

Fundamentalmente, a Convenção objetiva erradicar a discriminação racial e suas causas, como também estimular estratégias de promoção da igualdade. Combina a proibição da discriminação com políticas compensatórias que acelerem a igualdade enquanto processo. Como já dito, para garantir e assegurar a igualdade não basta apenas proibir a discriminação, mediante legislação repressiva. São essenciais as estratégias capazes de incentivar a inserção e a inclusão social de grupos historicamente vulneráveis. Alia-se à vertente repressiva-punitiva a vertente positiva-promocional (Piovesan & Guimarães)

Em relação às medidas positivas-promocionais o Brasil pouco avançou nas décadas posteriores à Convenção. Ações dessa natureza passaram a ser instituídas a partir de 2000. Até então algumas medidas haviam sido estabelecidas, sem grandes impactos ou mudanças.

Uma das que pode ser considerada a primeira “ação afirmativa” brasileira data da década de 1930 – a chamada Lei dos Dois Terços ou da nacionalização do trabalho. Instituída através do Decreto nº 19.482, de 12 de dezembro de 1930, a referida lei foi uma forma de garantir a contratação dos trabalhadores nacionais no mercado de trabalho.

Para além da discussão sobre a efetividade dos dispositivos da Convenção, a discussão que permeava o cenário nacional no tocante à implantação de políticas afirmativas era (e ainda o é) baseada na convicção de que as cotas seriam uma armadilha, que poderia ser usada, no futuro, para ameaçar a legitimidade de ações afirmativas e que essas feririam o princípio da meritocracia. (Telles, 2003)

Sem nos estendermos nessa discussão, dado o recorte proposto, continuemos a citar Telles, que se contrapõe a esse tipo de argumentação, como também o fazem muitos outros estudiosos sobre o tema. Ao relembrar as discussões havidas quando da adoção do sistema de cotas pela Universidade Federal do Rio de Janeiro, o autor enfatiza, no caso do vestibular, que

a meritocracia seria um mito (“testocracia”), como também o seria o estigma a ser calcado aos alunos cotistas.

Embora o Brasil tenha começado a experimentar algumas formas de ação afirmativa em pequena escala, tanto na esfera pública quanto na esfera privada, os programas governamentais de ação afirmativa em grande escala até Durban eram apenas planos. (Telles, 2003)

Entre os anos 60 e 70, apesar de algumas tentativas de se implementarem cotas que visavam, principalmente, romper as barreiras econômicas que distanciavam brancos e negros (já que no Brasil não haveria racismo) por meio da proibição de entraves à contratação de negros pelas empresas, o grito geral, inclusive da escritora Rachel de Queiróz, foi no sentido de que, ao serem estabelecidas tais medidas, reconhecer-se-ia a existência do racismo e que tal fato afrontaria as normas legais vigentes.

Entretanto, a partir da década de 1970, o Movimento Negro passou a denunciar, com mais ênfase, o mito democracia racial que prenunciava, desde a década de 40, a mestiçagem como solução, a não existência de conflitos raciais, os benefícios da escravidão; e que, repartido o bolo ganhos pelos dividendos do desenvolvimento econômico, tudo seria resolvido. Racismo? Discriminação? Ninguém ouviu falar. Ninguém viu.

Em frase que nos parece emblemática e de uma objetividade impar, cito Beghin e Jaccoud (2002): “o Movimento Negro manifesta-se, pois, contra uma sociedade que oculta, esconde e legitima o estigma, o preconceito e a discriminação”.

Foi preciso esperar os anos de 1980 para que o poder público comece a dar algumas primeiras respostas. Com o processo de redemocratização do país, medidas concretas começaram a ser tomadas em algumas localidades. (Beghin e Jaccoud, 2002)

Datam dessa década a instalação de conselhos que deveriam propiciar a participação, o desenho, e a implementação de políticas de valorização da população negra e sua conseqüente inserção em esferas políticas decisórias e no mercado de trabalho, de forma mais qualificada.

O primeiro desses conselhos foi criado em São Paulo, em 1984, pelo Governador Franco Montoro. A instalação de outros conselhos estaduais e municipais seguiu a partir da experiência paulista, bem como de coordenadorias e assessorias afro-brasileiras, principalmente de cunho cultural.

Não obstante os problemas apresentados por essas instâncias públicas, tal como ocorre com a maior parte de ações que se propõem inovar a gestão de políticas, a instalação desse conselho é um marco importante. Por seu intermédio, o Estado reconhece – após ter negado historicamente – que há discriminação racial na sociedade e cabe ao setor público uma ação retificadora. (Beghin e Jaccoud, 2002)

Aproximadamente dois meses antes da Constituição Federal de 88, a Fundação Cultural Palmares foi criada. Com o objetivo de promover e preservar a cultura afro-brasileira e preocupada com a igualdade racial e com a valorização das manifestações de matriz africana, a Fundação tem como missão formular e implantar políticas públicas que potencializam a participação da população negra brasileira nos processos de desenvolvimento do País.

Algumas leis de cunho repressivo-punitivo foram criadas e/ou aprimoradas. E uma variada, mas não ainda suficiente, gama de medidas positivas-promocionais, foram estabelecidas.

Não nos estenderemos a todas, já que até 2002 foram estabelecidos 28 instrumentos legais, principalmente de natureza federal. Entre 2003 e 2005 foram mais catorze medidas, dentre decretos, leis, fóruns. Enfim, ações patrocinadas pelo poder público e que tiveram uma abrangência nacional.

É óbvio que, apesar da boa vontade demonstrada pelo poder público, aos movimentos sociais devem ser creditados os louros desses ganhos.

Ao todo, desde 1982 até o momento, foram produzidos no âmbito da ONU (Assembléia Geral, ECOSOC, Alto Comissariado da ONU para Direitos Humanos), 1.185 documentos relacionados à temática. Os documentos, de naturezas diversas, tais como convenções, resoluções, relatórios sobre países, são uma rica fonte da evolução do pensamento e da posição que o mundo vem assumindo nesses quase cinquenta anos em que a temática é enfrentada pela organização.

As convenções aprovadas no âmbito das Nações Unidas, apesar de muitas delas, quando relacionadas às questões de direitos humanos, terem força de dispositivo constitucional, aparentemente não lograram ensejar grandes mudanças no trato da questão

racial no Brasil. Serviram, sim, para respaldar a agenda política de muitos movimentos sociais e para formalizar a posição política brasileira, nos foros internacionais, quanto à proibição de práticas racistas e não discriminatórias.

Foros esses que muitas vezes serviram de palco para que as autoridades brasileiras buscassem difundir internacionalmente a visão, apropriada ferozmente pelo Regime Militar, de que o Brasil constitui uma democracia racial, na qual os diferentes grupos étnicos vivem em harmonia e de que aqui não existe racismo, conforme já enfatizado na introdução deste trabalho.

Tenho a honra de informar-lhe que, uma vez que a discriminação racial não existe no Brasil, o Governo brasileiro não vê necessidade de adotar medidas esporádicas de natureza legislativa, judicial e administrativa a fim de assegurar a igualdade de raças. (Silva, 2008)

Com frase simplista e objetiva, em fevereiro de 1970, o Governo brasileiro instruiu o primeiro relatório ao Comitê para Eliminação da Discriminação Racial conforme obrigação constante da Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial.

No período compreendido entre 1970 e 1986, o Brasil submeteu ao Comitê nove relatórios, aos quais não foi possível obter acesso. Entretanto, o documento apresentado em novembro de 1995 e apreciado na sessão de fevereiro de 1996 contém os 10º, 11º, 12º e 13º relatórios referentes aos anos de 1988, 1990, 1992 e 1994, respectivamente.

Na introdução desse relatório, o Governo brasileiro justifica o atraso na disponibilização do documento, atribuindo-o às dificuldades administrativas associadas ao aumento da complexidade que a elaboração de textos dessa natureza representava em uma sociedade transparente e democrática, o que teria resultado em atrasos na atualização de informações.

O documento elaborado pelo Núcleo de Estudos da Violência da Universidade de São Paulo, com a colaboração da Secretaria dos Direitos da Cidadania, do Ministério da Justiça, sob a coordenação do Ministério das Relações Exteriores, seria “outro exemplo ilustrativo do diálogo e da cooperação que o Governo brasileiro cultiva com a sociedade civil na busca de soluções para os problemas nacionais e, em particular, daqueles que envolvem os direitos humanos.” (ONU, 1995, p. 3)

Nas generalidades do documento, dois pontos são merecedores de atenção. Um deles diz respeito ao reconhecimento que um instrumento como a ICERD tem por parte do Estado brasileiro, haja vista ser reconhecido que a proteção dos direitos humanos básicos não é e não deve limitar-se à ação por parte do Estado. Instrumentos de proteção internacional são reconhecidos como uma garantia adicional de tais direitos, ao ampliar as esferas de apoio às vítimas da violação desses direitos.

O segundo ponto merecedor de atenção é concernente ao fato de que os relatórios anteriores foram elaborados no âmbito e sob a égide da Constituição de 1967 e da Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969. Considerando-se a promulgação da nova Constituição em 1988, o documento descreve as mudanças introduzidas por esta, em termos legislativos, que dizem respeito aos direitos consagrados na Convenção. Nesse sentido, são descritos os incisos constantes da CF/88 quanto à proibição de práticas discriminatórias, bem como elencados os diferentes dispositivos legais estabelecidos, tanto na esfera federal, como estaduais.

Além das medidas de caráter punitivo criadas e aprimoradas no período, o relatório descreve ações administrativas que visavam promover o combate à discriminação. Dentre elas, podem ser citadas o estabelecimento do Conselho Estadual para a Participação e Desenvolvimento da Comunidade Negra no Estado de São Paulo, as propostas de criação de *fora* voltados ao combate da discriminação racial e à ampliação da igualdade de oportunidades.

Os dados sócio-econômicos elencados no documento deixam clara a desigualdade existente entre as populações brancas e negras. Fator relevante apontado pelo relatório diz respeito à escolaridade que, apesar dos progressos havidos, as desigualdades neste âmbito tendem a persistir por muitos anos antes de serem totalmente erradicadas. Até que isso aconteça, o baixo nível de escolaridade dos negros continuaria a representar uma barreira que impediria a mobilidade social da população negra brasileira.

Não obstante o reconhecimento de que os ganhos de brancos e negros, inseridos em um mesmo nicho laboral são diferenciados, o relatório resvala, em vários momentos, para o censo comum: os baixos níveis de renda auferidos pela população negra não se devem à cor de sua pele, mas são decorrência de seus baixos níveis educacionais, de sua precária estrutura

familiar e de sua localização em regiões geográficas com baixos índices de atividade econômica onde os rendimentos são tradicionalmente mais baixos.

Observa-se, dessa forma, um resquício da negação da existência do racismo na sociedade brasileira, apesar do atenuante paradoxal de existirem ao longo do relatório várias indicações de que esse cenário deveria ser modificado.

As estatísticas revelam uma correlação entre cor e estratificação social no Brasil, e que há desigualdade que pesa contra os não-brancos. Os segmentos pretos e pardos são desproporcionalmente concentrados em faixas de menor renda. Embora não haja impedimentos legais, são poucos os negros a alcançarem os altos escalões no governo ou nas forças armadas, bem como em empresas privadas. É difícil avaliar até que ponto isso é o resultado de preconceito racial ou das diferenças de status social, renda e educação entre brancos e não-brancos uma vez que estes recursos são muitas vezes cumulativos. Em outras palavras, é difícil determinar quão independente é o quesito raça e o quanto este influencia o modo de vida dos negros. (ONU, 1995; pp. 21; tradução livre)

Por meio do relatório em apreço, o Governo admite que a redução das desigualdades materiais entre os grupos raciais é um processo de longo prazo, que o Estado brasileiro compromete-se a promover por meio da adoção de políticas não-discriminatórias.

Tal promessa seria digna de nota, se não fosse pelo detalhe de que esse enfrentamento já tem se dado pelo “atendimento preferencial para os segmentos mais desfavorecidos da população, o que implica indiretamente no atendimento preferencial para as populações de cor preta concentradas nesses estratos.” Ou seja, confirma-se o entendimento vigente à época de que políticas universalistas voltadas às populações menos favorecidas resultariam na diminuição da desigualdade entre brancos e negros.

No entanto, isso sim digno de nota, é a indicação de que o “Estado brasileiro considera a perpetuação dessas disparidades econômicas e sociais entre os grupos raciais um sinal indireto de discriminação que, como tal, deve ser combatido, pois prejudica o gozo do direito à igualdade de oportunidades.” (ONU, 1995, p. 21)

O relatório procura conciliar as duas correntes interpretativas sobre a desigualdade racial, o que, supostamente chama a atenção do CERD, já que o Comitê, ao tecer suas conclusões, comentários e sugestões lamenta que o relatório apresentado contenha poucas informações específicas sobre a implementação da Convenção na prática, bem como a falta de

indicadores específicos sobre a situação dos negros e se coloca à disposição para a continuidade do diálogo que resulte em medidas concretas para este fim.

Como réplica, o Governo brasileiro tergiversa e relata uma série de medidas adotadas, em termos de políticas macroeconômicas e sociais adotadas pelo Governo federal nos últimos anos, que teriam contribuído para reduzir significativamente a pobreza e a fome no Brasil. Ressalva é feita ao fato de que essas políticas não teriam logrado até o momento um impacto sobre a estrutura de distribuição de renda no país. No decorrer dos esclarecimentos não são feitas referências a medidas específicas adotadas pelo Governo que tenham como beneficiários diretos a população negra.

De forma diplomática, o Governo observou que as recomendações do Comitê “têm servido, quando aplicável, como uma referência para a adoção de políticas públicas e à consideração da questão do racismo e da discriminação racial no Brasil.” (Grifo nosso; tradução livre)

O relatório seguinte a que tivemos acesso data de junho de 2003 e abarca os relatos devidos dos anos de 1996, 1998, 2000 e 2002 (14º, 15º, 16º e 17º relatórios, respectivamente). Quase uma década depois da apresentação do último relatório, é palpável a mudança no discurso adotado pelas autoridades brasileiras.

Uma característica relevante da nacionalidade brasileira é a sua notável maleabilidade étnica e cultural, resultado da confluência de seus modelos formativos diversos. A construção de nossa nacionalidade criou condições para que os indivíduos possam aprender com as diferenças e com o pluralismo, por meio da fusão de uma variedade de povos em uma única nação, com identidade própria que tem raízes europeia, africana e asiática.

No entanto, a construção de uma sociedade multicultural e multi-étnica não fez o Brasil imune aos males do racismo e da intolerância racial.

Por muitas décadas, o mito de uma nacionalidade caracterizada pela harmoniosa e perfeita fusão de três raças, responsável pela construção de uma "democracia racial" no país, foi propagada. Durante um longo período, o Estado brasileiro e a sociedade, revelaram-se incapazes de implementar mecanismos eficazes para incorporar os afro-descendentes, os indígenas e os membros de outros grupos discriminados na sociedade em geral. (ONU, 2006; pp. 5; tradução livre)

Em posição diametralmente oposta à do relatório de 1995, ao enfatizar a ampliação da discussão sobre a existência de racismo no Brasil e sobre as formas de combatê-los é reconhecido então o fato de que as políticas universalistas, apesar de importantes, são instrumentos imperfeitos para garantir os direitos dos grupos social e economicamente

desiguais. Tais políticas universalistas revelar-se-iam insuficientes para corrigir um cenário histórico baseado em desigualdade entre brancos e negros no Brasil.

Assumindo essa percepção, o relatório indica que o Estado brasileiro estava determinado a evitar que as desigualdades existentes se tornassem mais agudas. Com esse intuito, deveriam ser promovidas ações destinadas a garantir que a igualdade formal entre os indivíduos, uma característica do sistema constitucional e das leis ordinárias, fosse expandida e que sua aplicação efetiva resultasse em salvaguardas à população e grupos menos favorecidos.

O relatório descreve as medidas recentes adotadas no esforço para aumentar a conscientização da sociedade e do Governo na questão racial: i) a criação em 1995 do Grupo Interministerial para a Promoção da População Negra; ii) revisão do conteúdo dos livros didáticos, a fim de prevenir a transmissão de estereótipos e para introduzir o tema da diversidade no currículo escolar; iii) a realização pelo IPEA de pesquisa sobre a evolução e o impacto do racismo sobre indicadores sociais no Brasil; iv) o início de um programa para emissão de títulos de propriedade definitiva das terras ocupadas por remanescentes das comunidades quilombolas; v) a inclusão da questão do racismo como uma prioridade do governo, refletida no Plano Nacional de Direitos Humanos e em um Programa Nacional de Ação Afirmativa.

O relatório dá o devido reconhecimento ao papel representado pela Conferência de Durban, que em seu processo preparatório espraiou a discussão para diferentes nichos da sociedade e representou um passo extremamente importante no que diz respeito à maneira pela qual a questão vem sendo tratada no Brasil.

Ao relatar as várias medidas adotadas pelo Governo, que fizeram do Brasil um dos primeiros países a cumprir as recomendações específicas emergentes da Conferência Mundial na África do Sul, é enfatizada a importância conferida pelo Governo do Brasil às diretrizes e às metas definidas em Durban, que deveriam ser tratadas como prioridade pela comunidade internacional.

Também, agora de maneira um tanto quanto mais sutil, o relatório demonstra a mudança na postura adotada pelo Brasil em relação ao Comitê. Enquanto em 1995, as recomendações do CERD seriam acatadas, quando aplicável, este passa agora a ser

reconhecido como uma ferramenta poderosa no reforço e na construção de uma agenda integrada na luta contra o racismo e a discriminação em todas as suas formas.

Na visão do Governo brasileiro, o Comitê oferece uma sinergia necessária entre Estado e sociedade a fim de superar as distorções inaceitáveis produzidas pelo racismo e pela discriminação em todas as suas formas. (ONU, 2006; pp. 9; tradução livre)

As conclusões do Comitê sobre esse relatório são extremamente positivas. Ao reconhecer a mudança clara de postura adotada pelo Governo brasileiro, o CERD acolhe com satisfação o tom de autocrítica adotado e o fato de que foram enfrentados alguns motivos que haviam gerado preocupação, quando da apresentação do relatório anterior.

Dentre os aspectos positivos relatados pelo Brasil, o CERD ressalta a implementação de ações derivadas do Plano de Durban, o estabelecimento de instituições especializadas na luta contra a discriminação racial, dentre elas a SEPPPIR, e as consultas feitas a instituições não-governamentais para a preparação do relatório.

Com relação aos aspectos que suscitam preocupações, são citadas, dentre outras, as desigualdades econômicas e educacionais ainda profundas e persistentes; o baixo número de títulos de terra concedidos aos quilombolas; e a necessidade de que os canais de apoio à população negra, inclusive mecanismos legais de denúncias contra a discriminação, sejam mais disseminados.

### **3.3. Marcos políticos: as conferências mundiais**

Apesar dos princípios ditados pela Declaração Universal de Direitos Humanos em 48, foi somente a partir da Conferência Mundial de Viena, em 1993, que os Direitos Humanos assumiram um caráter de indivisibilidade e interdependência ao agregar sob um mesmo olhar, os direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais.

Considerado o maior encontro sobre Direitos Humanos, do qual participaram 171 dos 184 países que integravam a ONU à época, a Conferência de Viena logrou o consenso e a consagração universal sobre a indivisibilidade e interdependência entre os direitos humanos.

Os países se comprometeram, a partir de então, a tratar a questão dos Direitos Humanos como fonte de inspiração para o desenho de políticas públicas que deveriam ter em seu bojo os princípios da universalidade, da indivisibilidade e da interdependência, tornando-os princípios construtores de seus ordenamentos jurídicos.

É dado, então, o ponto de partida para o que viria a ser conhecido como a Década das Conferências.

Na década de 90 foram realizadas várias conferências que tinham os direitos humanos como arcabouço principal. Considerando o princípio da indivisibilidade e interdependência, foram realizadas as seguintes conferências mundiais: a Cúpula Mundial da Criança (1990), a Conferência sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (1992), a Conferência sobre Direitos Humanos (1993), a Conferência sobre População e Desenvolvimento (1994), a Conferência sobre a Mulher (1995) e a Conferência sobre Assentamentos Humanos em 1996.

Tendo em mente que o combate ao racismo e à discriminação estava no fulcro da questão dos direitos humanos, resta indagar por que a conferência mundial sobre o tema ter acontecido tão tardiamente, haja vista que a Conferência de Durban, prevista originalmente para ser realizada em 1997, somente ocorreu em 2001, extemporânea, portanto, à Década das Conferências.

Em termos de marcos políticos internacionais, como neste trabalho serão tratadas as conferências sobre a temática, há que se lembrar que muito antes da Conferência de Durban, que foi um marco emblemático para a questão, as Nações Unidas já haviam patrocinado duas outras conferências sobre o combate ao racismo e à discriminação racial, mas que não tiveram o apelo de uma conferência mundial (no sentido *strictu* da palavra) e focadas, como as demais acima discriminadas.

A primeira delas foi realizada em 1978, no bojo da então programada “Primeira Década de Combate ao Racismo e à Discriminação Racial”, que teve início em 1973, conforme a Resolução número 3057, do 28º Período de Sessões da Assembleia Geral das Nações Unidas. O contexto internacional que forjou a resolução assistia perplexo, mas reticente até o momento, o efeitos do *apartheid* e das políticas análogas baseadas em teorias raciais. Segundo a ONU, esses mecanismos constituíam uma afronta à humanidade, aos princípios de sua carta de fundação e à Declaração Universal dos Direitos Humanos.

A ONU acreditava que a Declaração Universal dos Direitos Humanos e a Convenção Internacional sobre Todas as Formas de Discriminação Racial promoveriam uma maior compreensão da falácia e da injustiça oriundas dos dogmas racistas. No entanto, o que pode ser observado é que tais instrumentos foram recebidos com indiferença por alguns governos e regimes racistas, em especial da África Meridional.

Ademais, a ONU igualmente reconhecia que, mesmo em países onde a prática do racismo não era institucionalizada, existiam setores da sociedade que mantinham atitudes baseadas no preconceito e na discriminação racial.

Em função desses fatos, é importante nos determos sobre as motivações e logros obtidos na referida Década inaugurada no âmbito das comemorações do 25º aniversário da Declaração de Direitos Humanos.

A resolução da ONU, que instituiu a Década, teve como um de seus *consideranda* a reafirmação, por parte da Assembleia Geral, de sua “firme determinação de conseguir a eliminação total e incondicional do racismo e da discriminação racial contra os quais a consciência e o senso de justiça da humanidade se rebelaram há muito tempo e que em nossa época representam graves obstáculos contra o progresso e contra o fortalecimento da paz e da segurança mundial”.

Por meio da Resolução 3057 foi aprovado um plano de trabalho e exortados os Estados Membros a cooperarem em sua implementação e apresentarem a cada dois anos um relato sobre as medidas adotadas para a consecução do mesmo.

Reconhecendo a importância dos Organismos Internacionais e da sociedade civil organizada, tanto no monitoramento, quanto no apoio aos Governos, a resolução convidava essas instituições a participar da observância da Década, intensificando e ampliando os esforços em curso para assegurar a rápida eliminação do racismo e da discriminação racial.

O plano de trabalho da Década teve como objetivos principais: i) promover a adoção de medidas apropriadas para aplicar plenamente os instrumentos e decisões da ONU relativos à eliminação da discriminação racial; ii) obter apoio a favor de todos os povos que lutam pela igualdade racial; iii) erradicar todas as formas de discriminação; e iv) iniciar uma enérgica campanha mundial de informação destinada a fazer desaparecer os preconceitos raciais e a sensibilizar a opinião pública mundial para que esta aderisse à luta contra o racismo e a discriminação racial.

Para o alcance desses objetivos, foram propostos compromissos no nível político que deveriam ser cumpridos, tanto no âmbito da jurisdição nacional como no plano universal.

Nacionalmente deveriam ser formuladas e aplicadas medidas nas esferas econômica, social, cultural e política que assegurassem a plena igualdade de todos os povos e pessoas sem distinção alguma de raça, cor, linhagem e origem nacional ou étnica. Trâmites legais para a punição de afrontas que tivessem como origem denúncias à violação dos direitos humanos e das liberdades fundamentais deveriam ser estabelecidos pelos Governos.

Além das medidas de aspecto legal, deveriam ser incentivadas ações educativas que cristalizassem o senso de igualdade entre todos os seres humanos. O aspecto da produção intelectual também foi incluído - pesquisas e estudos sobre diferentes formas de discriminação racial deveriam ser atualizados e ampliados.

O plano de trabalho indicava igualmente que deveriam “serem estudadas as possibilidades” de se realizarem novas pesquisas e de se editarem publicações sobre a discriminação racial. Mesmo com força relativizada pelo discurso diplomático foram definidas áreas específicas para a realização de pesquisas.

Se considerarmos que as pesquisas sugeridas tiveram como inspiração a necessidade de identificação das causas e o entendimento dos problemas detectados nos países da ONU, podemos considerar que esta foi uma atitude promissora e realista da organização. Os estudos sugeridos foram:

- i) O direito das pessoas à segurança e à proteção do Estado, e em particular as garantias judiciais ou semi-judiciais contra os atos de violência, sevícias ou medidas arbitrárias, seja por parte de funcionários do governo ou de qualquer pessoa, grupo ou instituição; e
- ii) O direito ao acesso a qualquer lugar ou serviço destinado ao público em geral, tal como meios de transporte, hotéis, restaurantes, cafés, teatros e parques.

Recorde-se que a Resolução 3057 data de 1973, ou seja, oito anos após a promulgação em 64 do *Civil Rights Act* nos Estados Unidos, que pôs fim às chamadas Leis de Jim Crow, que negavam aos cidadãos não-brancos toda uma série de direitos, inclusive o acesso às escolas públicas e à maioria dos locais públicos (incluindo trens e ônibus) que tinham instalações separadas para brancos e negros.

A segunda Conferência, realizada cinco anos após a primeira, data de 1983 e foi convocada pela Resolução 35/33, de novembro de 1980. O objetivo dessa Conferência era

fazer uma avaliação de meio-termo das atividades da Primeira Década, o que poderia se constituir, na visão da ONU, em uma valiosa e construtiva contribuição para a realização dos objetivos almejados para o decênio.

Não obstante os amplos compromissos assumidos pelos Estados Membros no marco da Década, a Resolução 35/33 da ONU transpareceria a profunda preocupação com a situação da África do Sul e do sudeste africano resultante do *apartheid*.

Apesar das críticas da comunidade internacional, aquele regime buscava perpetuar e reforçar a dominação racista na África do Sul, por meio da “bantustanização”, da repressão brutal aos seus adversários, e de atos de agressão contra os Estados vizinhos do país.

Ao proclamar que a eliminação de todas as formas de racismo e discriminação constituía uma questão de alta prioridade para a comunidade internacional, as Nações Unidas, convidavam a todos os Estados Membros, órgãos da ONU, organizações intergovernamentais e não-governamentais a que robustecessem e ampliassem o alcance de suas atividades em apoio aos objetivos do Programa para a Década. Indo além, a ONU exortava os países que adotassem medidas com caráter altamente prioritário para declarar puníveis por lei a difusão de idéias fundadas na superioridade ou no ódio racial.

A Resolução 35/33 previa ainda a necessidade de que fosse apresentado pelo ECOSOC, durante o período seguinte de sessão da Assembléia Geral, um relato sobre a implementação do Programa para a Década da Luta contra o Racismo e a Discriminação. Na mesma sessão foi exarada uma resolução sequencial (35/34) e complementar sobre a necessidade de aumento da assistência prestada às organizações nacionais para a eliminação da discriminação racial.

Essa resolução específica baseava-se na necessidade de se mobilizar a opinião pública, por meio dos instrumentos de informação, dos sistemas educacionais, das organizações não-governamentais e de outras instituições envolvidas com a temática. Reconhecendo o importante papel desempenhado pelas organizações da sociedade civil, a resolução pedia aos governos que tomassem medidas necessárias para que essas organizações pudessem funcionar de forma eficaz na busca de relações harmoniosas entre as diferentes raças e comunidades.

Em contraponto (ou consonância) direta com o plano internacional, em 1980, o Movimento Negro Unificado ganhava força a partir da assunção da existência do racismo e

que motivou, em 1978, o lançamento da Carta Aberta à Nação contra o Racismo, no Rio de Janeiro, apesar da forte repressão exercida pela ditadura.

Até então, o Movimento Negro estava debilitado sob o ponto de vista da luta pela igualdade racial, em função da prioridade do momento ser a busca pela democracia. No entanto, por força da influência das idéias de Florestan Fernandes, de Abdias Nascimento e do movimento negro norte-americano, o foco é retomado e são realizados, em 1980 e 1982, o II e III Congresso de Cultura Negra das Américas. Lideranças despontam e a produção intelectual sobre o assunto é retomada. (GOMES, 2009)

Fato importante da época (1980) foi a publicação do livro *O Quilombismo*, de Abdias Nascimento. A publicação teria a intenção de oferecer à sociedade um modelo de articulação que orientasse a atuação política do Movimento Negro. O modelo, que na realidade se constituía em uma proposta para o Brasil, baseava-se na convivência igualitária entre os diversos setores da sociedade e o respeito às diversas identidades e matrizes culturais do Brasil. (GOMES, 2009)

Se por influência das deliberações das Nações Unidas ou não, é fato que em 1982 o Movimento Negro Unificado propôs um programa de ação que almejava fortalecer o poder político dos negros, por meio de reivindicações que dialogavam, em alguns pontos com mais ênfase, em outros menos, com as ideias que a ONU apregoava: a desmistificação da democracia racial; a formação de uma grande aliança contra a violência do racismo e da exploração do trabalhador; o ensino da História da África e do Negro no Brasil; e a busca por apoio internacional na luta contra o racismo. (GOMES, 2009)

É necessário pontuar que, com relação ao ensino da História da África e do Negro no Brasil, a despeito das resoluções da ONU (como forma de valorização das diferentes culturas) e das reivindicações do Movimento Negro, que datam do início dos anos 80, o ensino sobre História e Cultura Afro-Brasileira passa a ser obrigatório no currículo oficial da Rede de Ensino no país apenas em 2003, com a aprovação da Lei 10.639 de 09 de janeiro.

De triste lembrança, a repressão aos movimentos sociais foi um dos resultados do Período Militar no Brasil. Na luta pelos direitos básicos de falar e se fazer ouvir, o combate ao racismo e à discriminação, acabaram, por vezes, caindo em segundo plano.

Apesar de terem sido editadas diferentes resoluções da ONU sobre a temática, não se percebem grandes avanços na implementação do Plano de Trabalho formulado quando da primeira conferência sobre o racismo. A ênfase continuava sendo nas medidas e retaliações que deveriam ser adotadas pelos países contra o regime separatista da África do Sul.

Mas eis que o tempo transcorre e chegamos à primeira conferência mundial do século XXI – a III Conferência Mundial contra o Racismo, a Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Correlata, realizada em Durban, África do Sul, entre 31 de agosto e 08 de setembro de 2001.

A proposta de convocação de um encontro mundial contra o racismo contemporâneo foi aprovada em 1994 pela Subcomissão para a Prevenção da Discriminação e Proteção das Minorias, a resolução propunha que o evento mundial se realizasse no ano de 1997. Após endosso da Comissão de Direitos Humanos da ONU e referendo do ECOSOC, a Assembléia Geral da ONU deu seu aval à realização da conferência em 1997. Na ocasião definiu-se que a mesma seria denominada “Conferência Mundial contra o Racismo, a Discriminação Racial, a Xenofobia e a Intolerância Correlata”, e deveria ocorrer “não depois de 2001” (Resolução 52/11). (Silva, 2008)

Como observado por Lindgren Alves, a alteração da denominação da Conferência, antes “e outras formas contemporâneas correlatas de intolerância” para “intolerância correlata” por parte da Assembléia Geral da ONU, acabou por expandir o escopo desta para áreas indefinidas, o que de certa maneira teria sido um acerto haja vista as razões históricas do racismo.

O mundo vivenciava um contexto diverso do existente quando da realização das duas conferências anteriores. O fim do *apartheid* em 1994 possibilitava a realização de uma conferência que tratasse do tema do combate ao racismo e à discriminação racial a partir de uma perspectiva mais abrangente e estrutural, não focada na extirpação do regime vigente, à época, na África do Sul.

Ademais, como sublinhado por Silva, “quando da convocação do encontro mundial, o contexto internacional era altamente favorável ao exercício da diplomacia multilateral. Superada a crise do multilateralismo dos anos 80, a última década do século XX testemunhou os efeitos da distensão Leste-Oeste e do fim da Guerra Fria. Diversas questões, relegadas por décadas à competência restritiva dos Estados, emergiram na agenda internacional como temas

globais, cujo tratamento consensual buscou resgatar o valor da dignidade humana, promover o bem comum, corrigir desequilíbrios e prevenir a instabilidade mundial. Além dos Estados, organizações da sociedade civil passaram a atuar no cenário internacional, nele assumindo papéis cada vez mais centrais, em especial nos domínios dos direitos humanos e do meio ambiente.” (Silva, 2008; pp20)

No entanto, nem tudo eram flores no cenário internacional, recrudesciam as ondas de manifestações extremadas e ganhavam espaço, em pleno coração da Europa, partidos políticos com plataformas programáticas demagógicas, ultranacionalistas e xenofóbicas; o extermínio em Ruanda chocava o mundo. Ademais, interesses contraditórios entre os países, em função das distensões originadas pelo fim da Guerra Fria prenunciavam dificuldades que poderiam ser enfrentadas durante os debates de Durban. (Silva, 2008)

A Conferência Mundial de Durban colocaria as Nações Unidas em campo minado, uma vez que, diferentemente de outros temas da agenda internacional, o racismo e as discriminações a combater e a superar se originam no interior dos Estados e são percebidos e enfrentados pelos governos de forma diferenciada. Ou seja, a realização da Conferência trazia em seu bojo a possibilidade concreta de que governos viessem a ser direta e publicamente questionados em suas práticas. Além disso, num mundo globalizado em que se multiplicavam frustrações com o agravamento da desigualdade, a Conferência seria o ponto natural de confluência de reivindicações cujo alcance poderia ir além do racismo, da xenofobia e da intolerância. (Silva, 2008; pp.22)

Em âmbito nacional, a Conferência de Durban ensejou a inserção da temática, tanto no Governo, como na sociedade civil, por meio de uma série de debates realizados como preparação da participação brasileira na Conferência. Para tanto, foi criado em setembro de 2000 o Comitê Nacional de Preparação para a Participação Brasileira em Durban, formado pelo Governo e por organizações não-governamentais, representados de forma paritária.

Subsídios aos trabalhos do Comitê foram gerados por meio de 14 pré-conferências e encontros promovidos pela Fundação Cultural Palmares e pela Secretaria de Direitos Humanos do Ministério da Justiça que culminaram na realização da I Conferência Nacional contra o Racismo e a Intolerância, ocorrida no Rio de Janeiro em julho de 2001. O Brasil, como sabido, teve a maior delegação presente em Durban. Foram aproximadamente 600 participantes representando o Governo e a sociedade civil que chegaram a Durban com posições definidas e consensuais nos amplos debates havidos.

Nesse ponto, há que se fazer uma comparação com o processo preparatório ocorrido nos Estados Unidos, tido como berço das ações civis em promoção da igualdade racial.

Segundo Lindgren Alves, naquele país, a imprensa e a academia deram pouca importância à Conferência, Em evento realizado quinze dias antes de Durban na Universidade de Sacramento (Califórnia) com o co-patrocínio da Universidade Federal da Bahia, pareciam ser poucos os presentes que tinham conhecimento sobre e da dimensão da Conferência a ser realizada.

De toda forma, Durban teria sido um êxito em termos de assistência, já que dela participaram 2.300 delegados oficiais de 163 países, sendo 16 Chefes de Estado ou de Governo, 59 Ministros de Relações Exteriores e 44 Ministros de outras áreas. Vários eventos paralelos foram realizados, inclusive o Fórum das ONGs, o qual contou com 8.000 participantes, que representavam 3.000 organizações da sociedade civil. (Alves, 2002)

A Conferência de Durban teve como objetivos i) examinar os progressos alcançados e obstáculos enfrentados para a superação dos problemas de ordem racial; ii) aumentar o nível de conscientização para estes problemas; iii) formular recomendações; iv) rever os fatores políticos, históricos, econômicos, sociais, culturais e de outra ordem conducentes ao racismo, à discriminação racial, à xenofobia e à intolerância correlata; e, v) formular recomendações concretas de medidas eficazes nacionais, regionais e internacionais para combater os problemas. (Alves, 2002)

Como já previsto por alguns estudiosos sobre o tema, Durban suscitou dores e ressentimentos, os quais deflagraram posições antagônicas que por pouco não resultaram no fracasso da Conferência.

De um lado a insistência implícita dos países árabes na re-equiparação do sionismo ao racismo (ideia já afastada pela ONU desde 1992), o que acarretou o abandono da Conferência por Israel e pelos Estados Unidos. De outro lado, a óbvia rejeição dos países ocidentais à proposta de reparações financeiras pela prática da escravidão e ao pedido de perdão pelo colonialismo, demandados por países africanos.

Além desses fatos, também gerou controvérsias a postura demasiado incisiva adotada pelos países árabes contra os judeus na redação de parágrafos que remetiam ao conflito do Oriente Médio. Os sofrimentos causados aos palestinos seriam rotulados como um novo holocausto. A utilização desse termo “banalizaria o extermínio metódico dos judeus nos campos nazistas como um fenômeno não-excepcional”. (Alves, 2002)

Abandono da conferência por parte de duas delegações, posições cristalizadas, falta de vontade em lograr o consenso, visões diferenciadas sobre a natureza da conferência (de direitos humanos e não econômica) são alguns dos fatores que prenunciavam o fracasso de Durban, para não citar as questões de gênero, homossexualismo, deficiências, castas, religião, que também contribuía para acirrar os debates. A vida e o mundo foram debatidos em Durban.

Esses e muitos outros pontos controversos quase resultaram na inexistência de documentos finais da Conferência. Outro exemplo retumbante foi a impossibilidade de se fazer constar nos documentos a expressão “ação afirmativa”, que foi banida da Conferência, independentemente da pressão exercida pelos movimentos negros lá representados. A expressão, hoje universalmente consagrada, não consta em qualquer parágrafo, pela irônica postura adotada pelos americanos. (Alves, 2002)

Um trabalho árduo de composição de posições (ou amenização destas) e a utilização de dispositivos de ordem permitiram ao Comitê Principal e ao Plenário a adoção sem voto da Declaração e do Programa de Ação, “tornando os resultados de Durban *ipso facto* mais positivos do que os das duas conferências anteriores sobre o racismo.” (Alves, 2002)

Tais como finalmente adotados, os novos textos não agradaram inteiramente a nenhuma das posições maximalistas. Mas isso é diplomacia, na melhor acepção do termo: a busca de um mínimo denominador comum que não permitirá a ninguém apresentar-se como vencedor absoluto, nem ser apontado como totalmente derrotado. (Alves, 2002; pp.212)

Em meio a tantos contratemplos, logrou-se conseguir a adoção de declaração na qual o “reconhecimento das dificuldades que enfrentam os negros e seus descendentes na diáspora, assim como a grande quantidade de artigos e recomendações para corrigir as disparidades de que são vítimas nas sociedades atuais constituem importante novidade” (Alves, 2002). Além disso, a Conferência inovou ao pautar os problemas relativos aos povos ciganos e às manifestações xenófobas.

A despeito das críticas, que foram muitas, “Durban foi a melhor conferência que se poderia realizar *sobre temas tão abrangentes, em condições tão adversas*, numa situação internacional, que em adição à *doxa* econômica neoliberal avessa a preocupações sociais, já se mostrava cada dia menos favorável aos multilateralismo e à diplomacia parlamentar.” (Alves, 2002)

Os impactos da Conferência de Durban se fizeram sentir no Brasil, mesmo antes de sua conclusão. Os diagnósticos produzidos pelo IPEA sobre a magnitude das desigualdades raciais no Brasil, a implantação de (ainda incipientes) programas de ações afirmativas por parte do MDA, do MRE, o reconhecimento da constitucionalidade do princípio da ação afirmativa pelo Supremo Tribunal Federal, a constituição do Grupo Temático de Trabalho sobre Discriminação Racial (MPF) podem ser citados como resultados da Conferência.

Há que se recordar ainda que o recém aprovado Estatuto da Igualdade Racial teve sua gênese em 2000, quando proposto pelo então deputado Paulo Paim. Aprovado, sim, mas depois de um processo de discussão e tramitação que durou uma década, o que nos obriga a ponderar sobre as razões implícitas (e por vezes explícitas) que levaram a tal morosidade e sobre os reais impactos dessa lei.

Retoma-se Durban: Silva (2008) recorda que a Conferência marcou o primeiro momento em que o movimento social sentiu o Governo brasileiro como aliado em sua luta ao combate ao racismo.

A Conferência de Durban gerou ondas de otimismo entre os líderes do movimento negro brasileiro. As promessas feitas pelo Governo, dentre elas o desenho e a implementação de políticas de ação afirmativa eram inéditas e conotavam uma nova postura, que teve ecos em todas as frentes políticas.

Apesar da esperança de que este discurso ensinaria uma nova postura, muitos ainda se mostravam céticos, dentre eles Joaquim Barbosa, que acreditava que aquele momento não seria propício para a implementação de medidas dessa natureza, em função de ser um governo em final de mandato e que enfrentava dificuldades de aprovação de sua própria agenda política. “O Governo vai encenar para o público, dizer que vai acontecer, sabendo bem que não há a mínima condição de fazer alguma coisa.” (Telles, 2003)

Com efeito, o encontro foi um marco divisório na posição brasileira. Até então, o Brasil havia promovido ações que se constituíam em (mais uma vez a velha máxima de “para inglês ver”) satisfações para o exterior e não em um verdadeiro intento em se mudar uma realidade dolorida e vergonhosa. Em Durban, essa tendência é quebrada e revertida. A questão racial passa a ser resgatada como um problema real a merecer tratamento político mais adequado.

### **3.4. O olhar de fora para dentro: as missões ao Brasil do Relator Especial da ONU sobre as Formas Contemporâneas de Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerâncias Correlatas**

Dentre os esforços da ONU para acompanhamento da temática, foi designado em 1993 um Relator Especial sobre as Formas Contemporâneas de Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerâncias Correlatas (Resolução 1993/20). Trabalhando de forma independente, o relator recebeu do Conselho de Direitos Humanos da ONU a incumbência de produzir relatos focados nos seguintes temas:

- i. Formas contemporâneas de racismo e discriminação racial contra africanos e afrodescentes, árabes, asiáticos e seus descendentes, migrantes, refugiados, minorias e povos indígenas, bem como outras vítimas incluídas na Declaração de Durban e em seu Programa de Ação;
- ii. Situações onde a persistente recusa de reconhecimento dos direitos humanos a indivíduos pertencentes a diferentes grupos étnicos e raciais, como resultado de discriminação racial, constituem violações flagrantes e sistemáticas dos direitos humanos;
- iii. Os flagelos do anti-semitismo, cristianofobia, a islamofobia em várias partes do mundo, e os movimentos racistas e violentos baseados no racismo e em idéias discriminatórias dirigidas a árabes, africanos, cristãos, judeus, muçulmanos e outras comunidades;
- iv. Leis e políticas que enaltecem as injustiças históricas e alimentam as formas contemporâneas de racismo, discriminação racial, xenofobia e intolerância correlata e que sustentam as desigualdades persistentes e crônicas enfrentadas por grupos raciais em várias sociedades;
- v. O fenômeno da xenofobia;
- vi. As melhores práticas adotadas para a eliminação de todas as formas e manifestações de racismo, a discriminação racial, xenofobia e intolerância correlata;
- vii. Acompanhamento da implementação de todos os pontos pertinentes do Programa de Ação da Declaração de Durban (DDPA) e apoio à promoção de programas nacionais, regionais e mecanismos internacionais de combate ao racismo, discriminação racial, xenofobia e intolerância correlata;

- viii. O papel da educação em direitos humanos na promoção da tolerância e da eliminação do racismo, discriminação racial, xenofobia e intolerância correlata;
- ix. O respeito à diversidade cultural como um meio para prevenir o racismo, discriminação racial, xenofobia e intolerância correlata;
- x. Incidências sobre divulgações de idéias baseadas em superioridade ou ódio racial contrárias aos dispositivos do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos da Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial;
- xi. O aumento do número de partidos políticos e movimentos, organizações e grupos que adotam plataformas xenófobas e incitam o ódio, tendo em conta a incompatibilidade da democracia com racismo;
- xii. O impacto de medidas de combate ao terrorismo na ascensão do racismo, discriminação racial, xenofobia e intolerância correlata, incluindo a prática de discriminação racial e de perfis razão de qualquer discriminação;
- xiii. O racismo institucional e a discriminação racial;
- xiv. A eficiência das medidas tomadas pelos governos para resolver a situação das vítimas de racismo, discriminação racial, xenofobia e intolerância correlata.

Dentre os métodos de trabalho da relatoria, foram definidas as seguintes práticas:

- Transmissão de apelos urgentes e comunicações aos Estados sobre casos de racismo, discriminação racial, xenofobia e intolerância correlata;
- Visitas de averiguação aos países, e posterior publicação de relatórios sobre a situação encontrada;
- Apresentação de relatórios anuais ou temáticos para o Conselho de Direitos Humanos, e relatórios intercalares para a Assembleia Geral, sobre as atividades, tendências e métodos de trabalho.

O Brasil foi objeto de visita do Relator Especial por duas vezes, uma em 1995 e outra em 2005. Na primeira visita, o então Relator Especial, Maurice Glèlè-Ahanhanzo, do Benin, aqui esteve entre os dias 06 e 17 de junho. O momento não poderia ser mais propício. A missão coincidia com o momento em que o Brasil deveria atualizar as informações disponibilizadas ao Comitê de Eliminação da Discriminação Racial. O último relatório periódico era de 1986.

Na introdução do relatório da missão de 1995 consta que essa teria sido motivada pelo fato do Brasil ser percebido pela comunidade internacional como um exemplo positivo de integração étnica e racial.

(...) esta missão poderia se tornar um mero exercício para elucidar uma situação que parece ser bastante familiar e poderia ter sido apresentada como um modelo de referência para países que enfrentam o problema do racismo e da discriminação racial, haja visto o êxito do Brasil em gerenciar seu pluralismo cultural e sua miscigenação. Por outro lado, imergindo-se no contexto social brasileiro, ainda que temporariamente, o Relator Especial poderia obter diferentes visões, ou até mesmo uma compreensão mais objetiva da questão racial brasileira(...)e do complexo contexto sociológico aqui existente. [O relatório reconhece] que tal complexidade é, em si, produto de uma história singular do ponto de vista econômico, sociocultural e político. A missão foi, portanto, realizada num espírito de abertura e simpática curiosidade (...) (ONU, Special Rapporteur on Contemporary forms of racism, racial discrimination, xenophobia and related intolerance)

A um primeiro olhar, resta o constrangimento de perguntar se o relator, ex-Diretor da Divisão de Estudos Culturais da UNESCO, desconhecia os resultados das pesquisas produzidas pelo Projeto UNESCO ou aparentemente assumia a visão propalada pelo Governo sobre a idílica convivência entre as raças, com a qual o Brasil teria sido agraciado.

Entretanto com alívio se depara, logo no início do relatório, em sua descrição sobre contexto histórico, geográfico, econômico e social do Brasil, com referências à percepção de “algumas pessoas” sobre a exclusão de negros, indígenas e mestiços dos processos de ascensão econômica e social do país.

Segundo o relatório (e aquelas percepções), a partir da abolição da escravidão, as defasagens entre os grupos étnicos começaram - uma vez que nada havia sido feito para integrar os ex-escravos às engrenagens econômicas e sociais, fato intensificado pela industrialização do país e pelo número crescente de imigrantes provenientes da Europa e da Ásia.

Ao adquirir ou receber terras, obter empregos qualificados ou criar empresas, os imigrantes puderam formar uma elite próspera, predominantemente branca, no Sudeste e no Sul, em contraste com as regiões do Norte e Nordeste, menos prósperas e com uma população com acentuada predominância negra e mestiça. O relatório aponta que, em função de tais desequilíbrios regionais, produziu-se uma história de contrastes, que também teria gerado desequilíbrios etno-sociológicos, como confirmado pelos indicadores socioeconômicos mostrados nos capítulos anteriores.

Em sua primeira visita ao Brasil, o Relator entrevistou-se com autoridades de primeiro escalão do Governo federal (manteve encontros com representantes do Ministério das Relações Exteriores, da Educação, da Justiça, do Trabalho e da Saúde). Além dessas autoridades do Poder Executivo, o Relator visitou parlamentares e representantes dos Governos da Bahia, do Pará, de São Paulo e do Rio de Janeiro.

Como resultado dessas entrevistas, o Relator pôde confirmar o posicionamento assumido por grande parte das autoridades ouvidas: no Brasil não há racismo nem discriminação racial, o que é categoricamente proibido pela Constituição. A discriminação seria econômica e social, um produto da história que acabou por se tornar estrutural, o que poderia ser descrito como exclusão.

Segundo o relatório, tal fato não eximiria o Brasil de ser categorizado como um país onde há discriminação racial, haja vista que Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial indica que o termo discriminação significa “qualquer distinção, exclusão, restrição ou preferência baseada em raça, cor, nacionalidade ou origem étnica que tenha por objetivo ou efeito anular ou restringir o gozo de reconhecimento ou o exercício, em pé de igualdade, dos direitos humanos e liberdades fundamentais nos planos político, econômico, social, cultural ou qualquer campo da vida pública” (art. 1º, parágrafo 1).

A análise do relatório deixa clara a percepção de que, no Brasil, embora a discriminação racial seja proibida pela Constituição e represente uma infração legal, além de ser negada como um fenômeno social, esta acaba por resultar na exclusão, baseada em raça, cor, ascendência ou origem étnica, de indígenas, negros e pessoas de ascendência mista.

Uma das entrevistas que pareceu mais relevante foi a realizada com Cristovam Buarque, então Governador do Distrito Federal. Ele disse que no Brasil o fenômeno da "Aparição Social"<sup>2</sup>, ou seja, o “apartheid social vivido por povos indígenas, afro-brasileiros, pessoas de ascendência mista e brancos pobres no Norte e no Sul do país” possibilita a exclusão. Além de Cristovam Buarque, muitos dos entrevistados manifestaram o sentimento de que o racismo e a discriminação racial existem, em bases freqüentes e mesmo diárias, mas se tornaram uma característica comum [e aceita] da vida do brasileiro.

---

<sup>2</sup> Aparição ou apartheid social: é a diferença que os brasileiros ricos e quase ricos começam a assumir em relação aos pobres; é a aceitação da miséria ao lado, com o cuidado de se construir mecanismos de separação *in* **O que é aparição - O apartheid social no Brasil - Cristovam Buarque.**

Os pronunciamentos oficiais referiam-se à "singularidade do povo brasileiro" e enfatizavam a mistura biológica e cultural, que possibilita a participação de brasileiros de todas as origens em manifestações culturais, como o Carnaval (*sic*) e religiosas. Além disso, as autoridades brasileiras optavam pelo discurso da cor da pele ao invés de raça, usando as palavras branco, pardo e preto.

Para o Relator, parte dos entrevistados foi relutante em abordar a questão racial "de frente", ou porque o tema seria problemático e embaraçoso, ou porque verdadeiramente sentiam que a questão não se colocava. Segundo os entrevistados, a miscigenação criou tantas gradações de cor de pele que se tornou difícil a classificação da população brasileira de acordo com a raça, bem como impossibilitava a estimativa precisa da magnitude dos diferentes grupos étnicos e raciais da população brasileira.

Sobre esse tema, o Relator conclui que "em outras palavras, as autoridades fizeram um esforço deliberado ao longo do tempo para substituir a idéia de raça pela de cor. Esta foi uma tentativa de resolver a questão racial, uma vez que as raças não eram reconhecidas como tais, já que estas se fundiram para formar um povo único, de uma centena de tons sutis, sobre os quais o preconceito racial não prosperaria."

Na continuidade do relatório, percebem-se as dificuldades sofridas pelo relator para concluir se haveria ou não racismo no Brasil em função da complexa formação da população do país e dos discursos oficiais. Para alguns, os fenômenos do racismo e da discriminação racial seriam "invisíveis", muito embora manifestações concretas deste fenômeno pudessem ser encontradas nos campos político, econômico, acadêmico e científico.

Além disso, segundo pode apurar o Relator, os brasileiros, apesar de expressarem não ter preconceito racial, aparentemente têm uma consciência aguda da cor, o que é refletido em uma atitude ambivalente com relação à miscigenação e uma mal disfarçada preferência ideológica pela brancura. Miscigenação, que ao mesmo tempo transmite uma mensagem de integração - "somos todos mestiços" é base também para a exclusão, já que pode ser interpretada como uma negação da presença de negros. A palavra "negro" ou mesmo "Black" seria ofensiva, sendo preferível tratar as pessoas como sendo mais brancas do que realmente são.

O relatório igualmente identifica a correlação entre estratificação social e as diferentes tonalidades de cor de pele, que sendo tão estreita, não poderia ser desprezada.

Caso contrário, indaga o relator, como poderia se explicar o fato de que um país cujas autoridades afirmam ser o "segundo país com maior contingente negro do mundo, depois de Nigéria" e cuja maioria populacional é formada por mestiços, os contatos feitos pela missão da ONU não se deram com negros ou pessoas de ascendência mista em posições de responsabilidade?

Exceto no Parlamento (onde havia um total de 11 deputados afro-brasileiros em um universo de 513 congressistas) e na Fundação Cultural Palmares, cujo propósito é precisamente buscar restaurar a imagem dos negros e combater a discriminação que estes sofrem, os encontros com o Relator Especial não se deram com representantes afrodescendentes.

O relatório conclui este aspecto da avaliação com a assertiva de que existe uma hierarquia de cor no Brasil e parece haver pouca dúvida de que uma cor muito escura é um entrave ao progresso social das pessoas. É difícil para um negro se tornar um alto funcionário, para ascender profissionalmente ele deveria dar mostras de possuir mais talento e empreender mais esforço do que se sua pele fosse mais clara.

O Brasil não classificaria as pessoas em raças com base em definições jurídicas ou teorias científicas, mas estas seriam classificadas com base na sua aparência física e na cor de sua pele. Assim, os brasileiros não são divididos entre si de forma peremptória, porque entre branco e o preto há toda uma gama de nuances que reduziria o atrito. No entanto, há um grau de segregação estrutural que se reflete nas condições econômicas e sociais. Na avaliação do relator o que separaria os chamados mestiços dos brancos seria a diferença em seu padrão de vida. A barreira de classes, que é fácil de se discernir, corresponderia, portanto à barreira de cor, sutil mas real.

Um olhar atento às diversas formas de inclusão e de políticas públicas brasileiras, seja em educação, saúde, habitação ou segurança, deu exemplos ao relator das vicissitudes sofridas pela população afrodescendente no Brasil. Foram coletados exemplos cotidianos de flagrante discriminação e assédio, que reforçaram a percepção do relator quanto à existência de práticas discriminatórias que têm a cor da pele como motivação, bem como da inferioridade dos negros na sociedade brasileira.

Tais práticas poderiam ser explicadas pela imagem geralmente negativa dos negros. Ser negro é sinônimo de ser pobre ou criminoso, o que é em si uma atitude discriminatória. A

disparidade entre os bairros ricos habitados por brancos e as favelas, onde a maioria dos habitantes são negros é um testemunho de um certo tipo de segregação espacial.

A natureza sutil de métodos de controle de subordinação social também permite a preservação das desiguais relações sociais, marginalização esta aparentemente interiorizada e aceita como inevitável. As desigualdades perpetuadas pelos diferentes níveis de qualidade de ensino à disposição de brancos e negros têm privado este último estrato populacional de ferramentas intelectuais com os quais poderia ascender socialmente.

Em termos legais, o relato descreve os estatutos jurídicos promulgados desde 1980 – década identificada como marco temporal de uma verdadeira mudança de atitude das autoridades brasileiras quanto às questões étnicas e raciais. Naquele período existiam 12 leis, incluindo-se a Constituição Federal.

Mesmo que o princípio da unicidade do povo brasileiro não seja posto em causa, a multiplicidade de seus componentes raciais e étnicos é reconhecida, daí a afirmação da democracia multirracial e a preocupação das autoridades brasileiras em "construir uma sociedade livre, justa e solidária; assegurar desenvolvimento nacional; erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais regionais e; promover o bem-estar de todos, sem preconceito de origem, raça, sexo, cor, idade ou qualquer outra forma de discriminação (Constituição de 1988, art. 3º).

A crença das autoridades brasileiras ouvida pelo Relator era de que a aplicação desses dispositivos acabaria por ajudar a integrar os diferentes grupos raciais [ou de cor] de forma mais efetiva na sociedade brasileira.

Até aquele momento (1995), a eficácia das leis ainda não havia sido comprovada, em função das poucas denúncias recebidas e pela falta de análises sobre o racismo ou discriminação racial no Brasil. O Relator pode então apurar que os incidentes mais frequentes eram agressões verbais ou insultos racistas que, no entanto, de acordo com o então Ministro da Justiça, não levavam a queixas. Mesmo quando denunciados, os casos de racismo careceriam de provas.

Os tribunais ensejavam esforços para oferecer uma reparação pelo prejuízo moral sofrido pela vítima. Foi decidido então criar uma categoria de crime definida como "ofensa de insulto ou lesão moral envolvendo racismo". Acontecia que as pessoas que sofriam racismo e

discriminação racial eram os menos favorecidos. A falta de informação, o não-saber das leis aliados à descrença nos tribunais acabariam por dificultar as denúncias sobre práticas preconceituosas.

Além das medidas legais, o Relator identificou iniciativas governamentais de ordem administrativa que visavam aumentar a eficiência do Estado no trato das questões relativas ao preconceito e suas manifestações.

Dentre as iniciativas que chamaram a atenção do Relator, podem ser citadas: (a) Escritório Especial de Coordenação para Questões relacionadas com a População Negra criado na cidade de São Paulo; (b) divisões policiais especializadas em crimes raciais estabelecidas pelos Governos dos Estado de São Paulo e do Rio de Janeiro; (c) criação de conselhos para ampliar a participação e o desenvolvimento das comunidades negras que lhes permitiam identificar e implementar projetos econômicos e sociais de acordo com suas necessidades pelo Estados da Bahia e de São Paulo.

Ponto merecedor de atenção no relatório é a conclusão a que chega o Relator Especial sobre a atuação da sociedade civil organizada. Ao entrevistar-se com representantes do Movimento Negro Unificado e de outras organizações, e visitar favelas e projetos, pôde auferir a importância da atuação destas instituições na promoção das políticas e seus avanços:

O fato de que a instituição de dispositivos específicos para atender às necessidades de indígenas e negros na Constituição e na legislação deve-se à política e à ação social de numerosas organizações sociais, que recuperaram sua voz, como resultado do retorno da democracia. (ONU, Special Rapporteur on Contemporary forms of racism, racial discrimination, xenophobia and related intolerance)

Como exemplos dessas iniciativas foram apontados, dentre outros: i) a tentativa de elevar a consciência política dos afro-brasileiros, a fim de melhorar a sua participação e sua representação política; ii) os esforços para restaurar a educação e o orgulho dos negros, ensinando-lhes a sua história e sua cultura; e iii) as ações de promoção da saúde e monitoramento da observância aos direitos humanos.

No final de seu estudo, o Relator Especial Glèlè-Ahanhanzo conclui que o racismo e a discriminação racial no Brasil não são fenômenos fáceis de definir. Estes fenômenos estariam sujeitos aos caprichos das declarações oficiais. Estariam igualmente ocultos, a ponto de serem invisíveis, em função da mistura biológica e cultural aqui existente.

A mensuração do dolo sofrido pela população negra foi extraído do depoimento de muitos porta-vozes oficiais, por meio do reconhecimento da existência de uma relação de causa e efeito entre condições econômicas e sociais, a marginalização e a pobreza de indígenas, pessoas de ascendência mista e negros e as circunstâncias históricas que subjazem nas origens do Brasil, em particular a escravidão e a colonização.

De acordo com o relatório, somente uma política decorrente de uma análise lúcida e corajosa da realidade poderia quebrar o círculo vicioso de discriminação racial, por meio da negação, e fazer do Brasil a grande nação que aspiraria a ser no século XXI.

À guisa de recomendações, o Relator Especial apresentou as seguintes propostas às autoridades brasileiras:

1. Na ausência de programas especiais em benefício dos menos favorecidos grupos étnicos e raciais aos moldes das "ações afirmativas" que existiam nos Estados Unidos (que vários porta-vozes oficiais consideravam impraticáveis, em função da miscigenação do povo brasileiro e das condições econômicas e sociais que afetariam todos os brasileiros, sem distinção de raça), deveria ser dada prioridade à educação dos mais pobres, que seriam identificados por meio de um recorte de renda;
2. A situação das crianças de rua deveria ser estudada em regime de urgência, a fim de reintegrá-los aos sistemas sociais (Escolas, instituições de aprendizagem) e capacitá-los para que escapassem do crime e da violência; no mesmo contexto, esforços deveriam ser feitos para dismantelar organizações semi-oficiais da polícia e os esquadrões da morte (recorde-se que os Crimes da Candelária ainda repercutiam na mídia e na consciência do país);
3. O Governo brasileiro deveria realizar um levantamento dos principais problemas da esterilização de mulheres negras e assegurar a eficácia da implementação da Lei 229/91;
4. Deveriam ser realizadas campanhas por meio da mídia e do sistema de ensino, a fim de melhorar a imagem dos negros na Sociedade brasileira e possibilitar aos diferentes grupos étnicos a tomada de consciência de suas raízes e de sua dignidade, com o intuito de habilitá-los a afirmar-se e participar plenamente da vida da nação;

5. Medidas enérgicas deveriam ser tomadas para eliminar a discriminação racial no domínio do emprego, juntamente com medidas de apoio às mulheres negras em particular, através de um processo apropriado e determinado de educação.

Durante os 10 anos decorridos entre as visitas dos relatores especiais da ONU (1995-2005), o Brasil avançou na consolidação dos Direitos Humanos como parte integrante de seus normativos jurídicos e institucionais. Com o Governo Lula, a questão do racismo e da discriminação racial, por força da atuação cada vez mais consistente e enfática dos movimentos sociais, é assumida como uma questão a ser priorizada.

Em meados da década de 1990, pode-se identificar o surgimento de uma terceira geração de políticas, dessa feita tendo como objetivo o combate à discriminação racial por meio de políticas públicas. (Jaccoud, 2008)

Além da criação da SEPPIR, em 2003, segundo Jaccoud (2008) uma série de instituições públicas federais, legitimadas pela forte atuação de organizações da sociedade civil, passaram a atuar na promoção e implementação de políticas relacionadas à temática, com ações tais como: i) Programa de Combate ao Racismo Institucional; ii) ações afirmativas de promoção de acesso ao Ensino Superior; iii) a Lei 10.639/2003 que determina a obrigatoriedade do estudo sobre a História e Cultura Afro-Brasileira; e iv) o Programa de Promoção da Igualdade de Oportunidades para Todos, do Ministério Público do Trabalho.

É nesse contexto que o Brasil recebe, em outubro de 2005, o Relator Especial Doudou Diène, do Senegal, com o objetivo de avaliar a situação da discriminação racial no Brasil e as políticas adotadas pelo Governo para seu combate desde a sua última visita.

É paradigmática a diferença entre as abordagens dos objetivos das duas missões dos relatores especiais. Enquanto em 1995 a visita teve como motivação o fato do Brasil ser percebido pela comunidade internacional como um exemplo positivo de integração étnica e racial, em 2005, o objetivo era auferir o que estava sendo feito para combater o racismo e à discriminação racial.

A metodologia desta segunda missão foi a mesma: visitas à Brasília, à Bahia, a Pernambuco, a São Paulo e ao Rio de Janeiro, locais onde foram realizadas entrevistas com autoridades governamentais e representantes da sociedade civil, com as quais se buscaram respostas para as seguintes indagações: (a) Existe racismo e discriminação racial no Brasil?; (b) Se sim, quais são suas manifestações e expressões?; e (c) Quais são as políticas adotadas

pelo Governo para combatê-los e quais seriam as melhores soluções do ponto de vista das comunidades discriminadas?

Como pode ser percebido logo no início do relatório sobre a missão, esta teve como pano de fundo uma percepção muito diferente por parte da relatoria da ONU. No trecho relativo ao contexto histórico, por exemplo, o relator informa:

O racismo e a discriminação racial, pilares ideológicos do sistema escravista e da colonização, afetaram profundamente a estrutura da sociedade brasileira. Conseqüentemente, ao final do século XIX, com dois terços da população com ascendência africana, uma política de branqueamento da população foi posta em prática: o Estado promoveu a imigração de milhões de brancos europeus. (ONU, 2006; pp 4) (tradução livre).

O Relator Especial, dentre outras autoridades, manteve um encontro com o então Presidente Lula, no qual este reconheceu de maneira franca a existência do racismo e sua influência na mentalidade e no cotidiano da sociedade brasileira. Ao enfatizar seu compromisso com sua erradicação, Lula teria admitido que mecanismos legais não seriam suficientes, dada a resistência e os obstáculos a qualquer mudança significativa, ressaltando o desafio de se modificarem noções fortemente arraigadas na mente das pessoas. Apesar de algumas medidas estabelecidas, como a obrigatoriedade do ensino de história da África, os programas de ação afirmativa nas universidades e a criação da SEPPIR, Lula admitia que muito ainda havia a ser feito.

Em sua análise sobre a situação brasileira, após a coleta de dados e as diversas entrevistas realizadas, o Relator de 2005 conclui que o racismo e a discriminação racial são realidades profundas no Brasil. Segundo ele “viajar pelo Brasil é como se mover simultaneamente entre dois planetas diferentes”, oscilar entre o mundo dos negros em situação adversa e aquele habitado por brancos, que ocupam os corredores do poder político, social, econômico e de mídia.

Ao notar a ausência de negros no poder, adverte que a valorização da cultura negra pode não resultar em uma participação política efetiva. Ao contrário, a promoção cultural é utilizada como um disfarce, uma máscara atrás da qual é escondida, de fato, a discriminação e a exclusão social, econômica e política sofrida pelos negros.

As recomendações do Relator Especial, ao confirmar que o racismo e a discriminação são pontos centrais da identidade nacional, são de ordem estratégica, tanto em termos políticos, quanto legais. Mas também enfatiza a necessidade de que sejam adotadas medidas

intelectuais, culturais e éticas de forma a erradicar as profundas raízes do racismo e da discriminação racial, as quais “estão debilitando o futuro político, humano, social e econômico do Brasil.” (ONU, 2006; pp. 19).

### **3.5. A influência internacional na prática: os projetos de cooperação técnica internacional**

A Agência Brasileira de Cooperação, órgão integrante da estrutura do MRE, conceitua cooperação internacional como um importante instrumento de desenvolvimento, que auxilia o país a promover mudanças estruturais nos seus sistemas produtivos, como forma de superar restrições que tolhem seu natural crescimento. Os programas implementados sob sua égide permitem transferir conhecimentos, experiências de sucesso e sofisticados equipamentos, contribuindo assim para capacitar recursos humanos e fortalecer instituições do país receptor, a possibilitar-lhe salto qualitativo de caráter duradouro. (ABC/MRE)

No caso específico do presente estudo, nos concentraremos na vertente da cooperação técnica multilateral, que é aquela desenvolvida entre o Brasil e organismos internacionais com mandato para atuar em programas e projetos de desenvolvimento social, econômico e ambiental.

A relação com os organismos internacionais tem como objetivo gerar e/ou transferir conhecimentos, técnicas e experiências que contribuam para o desenvolvimento de capacidades nacionais em temas elencados como prioritários pelo Governo brasileiro e sociedade civil, assumindo-se como horizonte de trabalho a auto-suficiência nacional em termos dos conhecimentos requeridos para conceber e operacionalizar políticas e programas públicos com repercussão sobre o desenvolvimento socioeconômico do país. (ABC/MRE)

Para além das ações no terreno, que visam também dar concretude a compromissos assumidos no âmbito das organizações internacionais, por meio da formulação e execução de programas e projetos com focos específicos, não pode ser deixada de lado a capacidade que teriam estes entes em promover reformas nas políticas públicas nacionais, dada a interação entre atores internacionais e atores nacionais das diversas arenas decisórias. (Melo & Costa, 1995)

O papel de entidades transnacionais na formação de agendas governamentais e mudanças de paradigmas tem sido objeto de estudos recentes. Segundo Ikenberry (1990),

citado por Melo e Costa no artigo *Desenvolvimento Sustentável, Ajuste Estrutural e Política Social: as Estratégias da OMS/OPS e do Banco Mundial para Atenção à Saúde*, a difusão de ideias internacionais se dá por três mecanismos: a indução externa, *policy bandwagoning* e a aprendizagem social.

O mecanismo da indução ocorre quando um ator externo promove, a partir de incentivos, sanções ou mesmo coerção, a adoção de novos paradigmas. Nesse caso, para além do poder coercitivo, as “Agências Multilaterais e outros atores externos fornecem informações e recursos que servem para criar ou fortalecer coalizões para as reformas. Uma espécie de ‘aliança tríplice reformista’ se enraíza entre as agências externas, a burocracia executiva do governo e os grupos do setor privado.” (Melo & Costa, 1995, p. 53)

O mecanismo de *policy bandwagoning* ocorre quando há emulação de êxitos testados por outros países, que têm como principal fonte propulsora de inovações o sistema internacional que “estabelece imperativos de sobrevivência e competitividade entre os países” no contexto de um movimento de avaliação normativo e de comportamento mimético.

O último mecanismo proposto é o do processo de aprendizagem social, por meio do qual “o conhecimento relevante para a compreensão dos efeitos e impactos de políticas se acumula e se dissemina no sistema internacional” (Melo & Costa, 1995, p. 55)

Esse conhecimento acumulado apresenta-se como relativamente consensual no seio de grupos específicos – principalmente na comunidade de especialistas em políticas. A noção de “comunidade epistêmica” trata do papel assumido pelas especializações científicas nas diferenciações entre falso e verdadeiro em certas áreas-problema, contribuindo para a produção dos interesses do Estado, para o recorte da agenda pública, para a definição de políticas setoriais e pautas de negociação entre atores internacionais.” (Melo & Costa, 1995, p. 55)

No caso em apreço – políticas de combate ao racismo e à desigualdade racial-, o que se observa, diferentemente do que ocorre outras áreas de intervenção pautadas pelos organismos internacionais, é que o terceiro mecanismo, “que tem como principal fonte de poder a autoridade cognitiva do conhecimento técnico-científico aplicado à implementação de políticas” foi o mais presente. Pelas razões retro identificadas, a colocação da questão racial na agenda política derivou tanto de estudos e pesquisas realizados, como também por pressão de movimentos sociais, cujo conhecimento desenvolvido e acumulado ao longo dos anos definiram posições sobre o tema.

Ademais, pode-se inferir que, por meio dessa pressão o tema entrou e permaneceu na agenda das organizações internacionais. Uma via de mão dupla se estabeleceu. O contexto interno passa igualmente a pautar o contexto internacional.

Considerando-se que a cooperação internacional brasileira tem como um de seus pilares o conceito de *country-driven*, ou seja, é o país recipiendário que define quais áreas e ações que serão objeto da parceria internacional, não seria de se estranhar que o número de projetos brasileiros, que tem a temática racial como fulcro, sejam pouco numerosos quando comparados com o grupo de projetos sobre outros temas da agenda internacional recente, como é o caso de Meio Ambiente, que conta atualmente com mais de 500 projetos concluídos ou em execução.

No período compreendido entre 2003 e 2010 foram registrados pela Agência Brasileira de Cooperação, 10 (dez) projetos executados pela SEPPIR em parceria com organismos internacionais multilaterais, listados a seguir:

**1) Projeto: BRA/03/017 - Apoio à Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial**

**Situação:** Concluído  
**Objetivo:** Contribuir para a estruturação da SEPPIR, órgão de assessoramento da Presidência da República, que tem como missão institucional a promoção da igualdade e da proteção dos direitos de indivíduos e grupos raciais e étnicos afetados por discriminação e demais formas de intolerância, com ênfase na população negra.

**Início Previsto:** janeiro de 2003 **Término:** fevereiro de 2005  
**Instituição Parceria:** Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento  
**Instituição:** Executora Brasileira: SEPPIR

**2) Projeto: BRA/03/W01 - Programa de Apoio a Ações Integradas de Igualdade, de Gênero e Raça no Brasil**

**Situação:** Concluído  
**Objetivo:** Interagir com os programas do Fundo das Nações Unidas para o Desenvolvimento da Mulher (UNIFEM) para reduzir a pobreza e as desigualdades sociais, contribuindo nas ações de combate às disparidades econômica e social, incorporando as dimensões de gênero e raça. Almeja-se aumentar a igualdade social mediante o estabelecimento e a implementação de uma estratégia multi-institucional e integrada, especialmente dirigida às desigualdades de gênero e raça no Brasil.

**Início Previsto:** janeiro de 2004 **Término:** junho de 2006  
**Instituição Parceria:** Fundo de Desenvolvimento das Nações Unidas para a Mulher  
**Instituição:** Executora Brasileira: Centro Feminista de Estudos e Assessoria  
Executora Brasileira: Instituto Brasileiro de Administração Municipal  
Executora Brasileira: Ministério do Desenvolvimento Agrário  
Executora Brasileira: Secretaria de Política para as Mulheres  
Executora Brasileira: SEPPIR

### 3) Projeto: BRA/04/062 - Programa de Combate ao Racismo Institucional

**Situação:** Concluído

**Objetivo:** Fortalecer a capacidade do setor público na prevenção do racismo institucional e a participação das organizações da sociedade civil no debate da agenda de políticas públicas. O Programa de Combate ao Racismo Institucional/PCRI fará uso de metodologias participativas e inovadoras para a incorporação de princípios não discriminatórios ao processo de formulação, implementação, monitoramento e avaliação de políticas públicas. As lições aprendidas serão amplamente disseminadas e outras agências internacionais, além do DFID e o PNUD, também estarão envolvidas na implementação do Programa que contou com recursos oriundos do programa de cooperação do Reino Unido. É importante observar que o projeto teve como parceiros os Ministérios da Saúde, MPF/PFDC, SEPPIR e MS.

**Início Previsto:** maio de 2005 **Término:** dezembro de 2006

**Instituição Parceria:** Department for International Development  
Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

**Instituição:** Executora Brasileira: Ministério da Saúde  
Executora Brasileira: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão  
Executora Brasileira: SEPPIR

### 4) Projeto: BRA/04/063 - Gestão Pública e Diálogo Social para a Igualdade de Gênero e Raça

**Situação:** Concluído

**Objetivo:** Contribuir para a promoção da igualdade racial e de gênero, bem como para a redução da pobreza e do déficit de trabalho decente no Brasil. Com a implementação do projeto, alcançou-se os seguintes resultados: 1. Gestores públicos federais, estaduais e municipais, representantes de organizações de trabalhadores e de empregadores e de demais organizações da sociedade civil capacitados tecnicamente para incorporar as dimensões de gênero e raça nas políticas de geração de emprego e renda, combate à pobreza e promoção da igualdade de oportunidades; e 2. Metodologia e sistema de monitoramento e avaliação de gênero e raça nas políticas públicas desenvolvidos.

Do ponto de vista da SEPPIR, os programas e as ações previstas na Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial só serão plenamente exitosos quando forem incorporados também pelos governos estaduais e municipais. O desafio da SEPPIR consiste em fazer com que todos os órgãos públicos incorporem a perspectiva da igualdade racial, seja por meio da ação direta, seja direcionando os programas federais para os objetivos da Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial. Caberá à SEPPIR fornecer o conhecimento necessário visando uma mudança de mentalidades, e estimular que as empresas, o movimento sindical e as ONGs adotem os programas de promoção da igualdade racial, por meio de incentivos, convênios e parcerias. Voltando ao Programa GRPE sua principal estratégia é o fortalecimento da capacidade institucional dos gestores públicos encarregados da formulação, implementação e monitoramento das políticas em pauta. Enquanto ferramenta de capacitação de gestores, o GRPE estrutura-se por meio dos conteúdos do Manual de Formação da OIT. Este é composto por oito módulos que abordam conceitual e empiricamente diversos aspectos das políticas públicas voltadas para a superação da pobreza, a geração de emprego e trabalho decente e a promoção da igualdade racial e de gênero.

**Início Previsto:** dezembro de 2004 **Término:** outubro de 2006

**Instituição Parceria:** Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

**Instituição:** Executora Brasileira: SEPPIR  
Executora Internacional: Organização Internacional do Trabalho

### 5) Projeto: BRA/06/013 - Apoio à Promoção da Igualdade Racial por Meio de Incentivos de Recursos de Doação

**Situação:** Concluído

**Objetivo:** Criar núcleo de gestão e desenvolvimento das atividades de captação de recursos na SEPPIR, por meio da capacitação de seus profissionais e das comunidades quilombolas no que tange as atividades de captação de recursos (principalmente via doação)

**Início Previsto:** maio de 2006 **Término:** março de 2008

**Instituição Parceria:** Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

**Instituição:** Executora Brasileira: SEPPIR

**6) Projeto: BRA/07/010 - Apoio às Ações Temáticas da SEPPIR**

**Situação:** Em execução

**Objetivo:** Fortalecer institucionalmente a SEPPIR, por meio da capacitação de seus funcionários e a estruturação das suas áreas temáticas e o planejamento de ações que visem efetivamente a promoção da igualdade racial a nível federal.

**Início Previsto:** agosto de 2007 **Término:** fevereiro de 2012

**Instituição Parceria:** Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

**Instituição:** Executora Brasileira: SEPPIR

**7) Projeto: OIT/BRA/03/M06/NET - Desenvolvimento de uma Política Nacional para Eliminar a Discriminação no Emprego e na Ocupação e Promover a Igualdade Racial no Brasil.**

**Situação:** Concluído

**Objetivo:** Contribuir para a eliminação da discriminação racial no mercado de trabalho e para a redução das desigualdades socioeconômicas entre brancos e negros, com a devida atenção à situação e às necessidades das mulheres negras.

Para tanto, buscou-se: i) oferecer diretrizes políticas para questões relacionadas à igualdade racial no mundo do trabalho; ii) promover e assegurar o cumprimento de leis nacionais e internacionais, com atenção especial para os direitos trabalhistas de negros e mulheres; e iii) incentivar o diálogo e a colaboração com outros ministérios atuantes nessa área, em especial o Ministério do trabalho e Emprego e a Secretaria Especial de Políticas para a Mulher, assim como organizações de empregados e empregadores e entidades do movimento negro.

Apoiar o fortalecimento dos Núcleos de Combate à Discriminação e promoção da Igualdade de Oportunidades. O projeto foi desenvolvido em estreita sinergia com o programa de Fortalecimento Institucional para a Igualdade de Gênero e Raça, Erradicação da Pobreza e geração de Emprego, implementado desde outubro de 2003 a partir de protocolo de Intenções OIT/Governo brasileiro.

**Início Previsto:** setembro de 2004

**Término:** fevereiro de 2006

**Instituição Parceria:** Organização Internacional Do Trabalho

**Instituição:** Executora Brasileira: Ministério do Trabalho e Emprego  
Executora Brasileira: SEPPIR

**8) Projeto: UNCT/08/001 - Programa Interagencial para a Promoção da Igualdade de Gênero Raça e Etnia**

**Situação:** Em execução

**Objetivo:** O Programa é o resultado de uma iniciativa do Grupo Temático das Nações Unidas sobre Gênero e Raça. Com base em consultas com os parceiros nacionais, o Programa foi lançado com o objetivo de prestar assistência ao Governo brasileiro, através do apoio da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (SPM) ea Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR), no preparação, execução, monitoramento e de seus respectivos planos nacionais.

**Início Previsto:** fevereiro de 2009 **Término:** fevereiro de 2012

**Instituição Parceria:** Fundo das Nações Unidas para a Infância  
Fundo de Desenvolvimento das Nações Unidas para a Mulher  
Fundo de População das Nações Unidas  
Organização Internacional Do Trabalho  
Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

**Instituição:** Executora Brasileira: SPM  
Executora Brasileira: SEPPIR

**9) Projeto: UNESCO914BRA2008/SEPPIR-PR - Fomento às Ações de Promoção de Igualdade Racial**

**Situação:** Concluído

**Objetivo:** Consolidar a capacidade de gestão, articulação e formulação de políticas pela SEPPIR na promoção da igualdade racial, na perspectiva da construção da transversalidade e no fortalecimento da inclusão da questão racial como elemento presente nas políticas sociais e econômicas do Governo brasileiro.

**Início Previsto:** janeiro de 2009

**Término:** janeiro de 2011

**Instituição Parceria:** UNESCO

**Instituição:** SEPPIR

**10) Projeto: UNESCO914BRA3031 - Apoio à Promoção da Igualdade Racial**

**Situação:** Concluído

**Objetivo:** Apoiar a SEPPIR na promoção da igualdade racial, na perspectiva da construção da transversalidade e fortalecimento da inclusão da questão racial como elemento presente nas políticas sociais e econômicas do Governo brasileiro.

**Início Previsto:** 18 de novembro de 2004

**Término:** 17 de setembro de 2008

**Instituição Parceria:** UNESCO

**Instituição:** SEPPIR

Desses projetos, 08 (oito) foram classificados como projetos do setor “Assistência Social”, subsetores “Minorias” e “Direitos Humanos; 01 (um) como “Administração, Planejamento e Finanças”; e 01 (um) como “Desenvolvimento Social”. Observa-se igualmente que os termos “etnia” e “gênero” fazem parte de um mesmo “rótulo” de projetos, haja vista que usualmente são tratados como temas transversais.

O primeiro executado pela SEPPIR, intitulado *Apoio à Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR)*, teve início em janeiro de 2003, ou seja, logo após a criação da Secretaria. Com um orçamento de US\$ 32,200.00 oriundos de contribuição do PNUD, o projeto previa que, com o apoio à SEPPIR, a promoção da igualdade racial viria a se constituir como política de governo, baseada em ações transversais e coordenadas entre os diversos ministérios e secretarias de Estado, dando continuidade ao trabalho que o Programa vinha desenvolvendo junto ao Governo e a sociedade brasileira na superação das desigualdades raciais.

O apoio do PNUD à iniciativa, que aquela época se anunciava, pode demonstrar a aposta da Organização na intensificação de ações de combate ao racismo e à desigualdade racial, muito embora restrita em termos financeiros e pontual.

Outros projetos de cunho de fortalecimento institucional vieram em decorrência, ora prevendo o apoio à SEPPIR para aprimoramento de sua atuação, ora buscando aprimorar políticas públicas correlatas.

O orçamento alocado a esses projetos não é expressivo, US\$ 17.570.504,57, e tem a seguinte distribuição por fontes de financiamento:

<b>Organismo Internacional - Próprio</b>	<b>Moeda</b>	<b>Valor Financeiro</b>	<b>Porcent.</b>
OIT	US\$	365.000,00	91,89%
PNUD	US\$	32.200,00	8,11%
		<b>397.200,00</b>	
<b>Terceiras Fontes Internacionais</b>	<b>Moeda</b>	<b>Valor Financeiro</b>	<b>Porcent.</b>
DFID	US\$	1.981.107,00	49,76%
Fundo Espanhol	US\$	1.999.999,14	50,24%
		<b>3.981.106,14</b>	
<b>Orçamento Público</b>	<b>Moeda</b>	<b>Valor Financeiro</b>	<b>Porcent.</b>
SEPPIR	US\$	11.531.481,57	100,00%
SEPPIR	US\$	1.660.717,00	100,00%
		<b>13.192.198,57</b>	

Importa mencionar, embora não seja alvo do presente projeto, a parceria com outras organizações internacionais fora do Sistema das Nações Unidas, como é o caso do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) que apoiou um projeto de promoção do acesso da população afro-brasileira ao crédito para micro e pequenas empresas.

A Agência Canadense de Cooperação tem sido atuante na temática e apoiou quatro projetos envolvendo a temática de equidade de gênero e etnia, dentro de um programa específico. É merecedora de atenção a atuação das agências bilaterais de cooperação, tanto governamentais, quanto privadas, que tem se dedicado com afinco à temática.

As Fundações Ford e Kellogs, cujo trabalho tem se concentrado majoritariamente ao apoio a organizações da sociedade civil também tem cooperado na questão racial, seja por meio do financiamento de bolsas de estudos para afrodescendentes, quanto por meio do financiamento de eventos e pesquisas sobre o tema.

Um importante *turn over* tem sido observado nos últimos anos na atuação externa da SEPPIR. Seguindo a atual tendência de várias instituições nacionais, a Secretaria, de parceira em projetos de cooperação recebida, tem se mostrado atuante no âmbito da Cooperação Sul-Sul, ao prestar cooperação a outros países em desenvolvimento.

Para além de ações como o Projeto Olhares Cruzados, que tem contribuído para a promoção do conhecimento recíproco entre o Brasil e os países africanos lusófonos, por meio

da troca de cartas e fotografias produzidas por crianças brasileiras e africanas entre 8 e 14 anos de idade, a SEPPIR é executora de dois outros projetos.

Um deles, em benefício do Haiti (Fortalecimento de Associações de Produtores no Haiti) tem como objetivo fortalecer associações de produtores agrícolas naquele país. O outro projeto (Quilombos das Américas: Articulação de Comunidades Afro-rurais), em benefício da Colômbia, do Equador e do Panamá, se vincula à promoção da soberania alimentar e a ampliação do acesso aos direitos econômicos, sociais e culturais de comunidades afro rurais nas Américas, com vistas a construir rede de cooperação interinstitucional e impulsionar projetos de cooperação internacional na região.

Importante iniciativa tem sido implementada desde 2010, em parceria com a ABC/MRE, com o objetivo de promover a especialização de quadros afro-descendentes do governo, do setor privado e do meio acadêmico, na área de direitos humanos, por meio de estágios na Delegação do Brasil junto à ONU em Genebra. Esta iniciativa teve como origem demanda de organizações da sociedade civil - Ágere, Criola e CFêmea – que vislumbraram a necessidade de formação de especialistas que pudessem advogar em prol da causa racial nos foros internacionais.

Por ocasião da comemoração do Dia Internacional para a Eliminação Racial em 21 de março de 2010, o Relator Especial, o queniano Githu Muigai declarou que “as pessoas continuam a perder suas vidas ou as têm afetadas pelo racismo em todas as regiões do mundo”. A mensagem do relator foi clara: “o racismo não é um problema de ontem, mas um imenso desafio para hoje, essa prática ainda existe e é uma praga para todas as sociedades.”

Em 2011, 10 anos depois de Durban e 33 anos após a I Conferência Mundial contra o Racismo, a ONU comemora o Ano Internacional dos Afrodescendentes, que tem como mote “Corrigir injustiças passadas” em clara referência “às manifestações de racismo que foram a base do comércio de escravos e da colonização que ressoam até hoje.”

Embora nem de longe exaustiva, a mostra das diferentes iniciativas estabelecidas pela ONU nos últimos 33 anos pode demonstrar, a um primeiro olhar, um êxito da organização na manutenção da temática racismo e discriminação racial em sua agenda.

Inicialmente, em função de um contexto político desconfortável, pós-guerra, genocídios chancelados pelo estigma da diferença, colonizações decadentes e inaceitáveis, a

ONU teve uma atuação focada no estabelecimento de padrões de conduta e parâmetros a serem adotados pelo mundo.

Derrubados, teoricamente, os marcos institucionais que demarcavam as práticas racistas – a *apartheid*, o colonialismo, a eugenia, pode-se considerar que a atuação da ONU passou a ser menos incisiva.

Eis que por força dos movimentos sociais o assunto ganha fôlego. As práticas preconceituosas e das diferentes afrontas aos princípios de igualdade derivados da Carta da ONU e da Declaração de Direitos Humanos passam a ser denunciadas nos foros internacionais.

A periodicidade dos marcos – entre a Declaração das Nações Unidas sobre todas as Formas de Discriminação Racial de 1963 e a Declaração de Durban de 2001, decorrem 48 anos - demonstra a falta de consenso e comprometimentos internacionais efetivos com o tema. O racismo e o combate à discriminação racial estavam na boca, mas não na alma dos Estados Membros da ONU.

Reflexo da postura de seus Estados Membros há que se reconhecer que a temática era considerada assunto de foro íntimo dos países. Além disso, segurança, crises econômicas, embargos comerciais, incentivos fiscais sempre foram assuntos com mais apelo “democrático”, se levar em conta os interesses das elites destes países.

#### **4. Conclusão**

O Brasil é signatário de diversos importantes tratados internacionais antidiscriminatórios, como a Convenção 111 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) concernente à Discriminação em Matéria de Emprego e Profissão (1968), a Convenção Relativa à Luta Contra a Discriminação no Campo do Ensino (1968) e a Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial (1969). Marcou presença também nas Conferências Mundiais contra o Racismo e a Discriminação Racial realizadas em 1978 e 1983, mas sempre defendeu, no âmbito internacional, uma posição conservadora, que reflete a utópica ideia de que “... a discriminação racial não existe no Brasil” e que “o Governo brasileiro não vê necessidade de adotar medidas esporádicas de natureza legislativa, judicial e administrativa a fim de assegurar a igualdade de raças”,

conforme se instruiu o primeiro relatório ao Comitê para Eliminação da Discriminação Racial constante da Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial (1969).

Tal visão é conveniente do ponto de vista de um país que pretende projetar para o mundo a idéia de que seus problemas sociais de natureza racial tinham sido já superados. Na verdade, trata-se a questão como se esses problemas jamais tenham sequer existido após a Abolição da Escravatura. Essa posição, entretanto, não se alicerça na realidade do tecido social brasileiro, indelevelmente marcado por gritantes desigualdades de ordem econômica, social e cultural, diretamente relacionadas aos aspectos raciais, étnicos e fenotípicos dos diversos grupos que constituem a sociedade brasileira.

Em relação à população afro-descendente, a situação no período imediatamente após a assinatura da Lei Áurea foi agravada consideravelmente, já que o poder emergente dos republicanos, embora ideologicamente abolicionista, não dispunha de um projeto de inserção dos ex-escravos no mercado de trabalho, prontamente saturado por mão-de-obra estrangeira. De 1888 ao início do século XXI, houve alguns avanços, mas ainda persiste visceralmente uma desigualdade tal, que a população negra vem sendo mantida nos patamares inferiores da pirâmide social, como o atestam os diversos indicadores aqui apontados.

Inferência inequívoca do presente trabalho é o fato de que a influência da cooperação internacional nos avanços ao combate da desigualdade racial é ainda insipiente. A ideia de democracia racial foi abandonada pelo discurso oficial, que passou a esboçar uma leitura mais realista de sua sociedade, entretanto isso foi há duas décadas, pouco tempo em escala histórica. Por conseguinte, a percepção social de que o racismo funcione como elemento estruturante da nossa conformação social ainda não está consolidada, o que provoca uma disputa no seio da sociedade, onde se observa uma tensão, um embate ora velado, ora revelado, relacionado à questão racial.

Constata-se que o mecanismo mais efetivo de atuação dos Organismos Internacionais no campo das relações étnicas e raciais é o da indução e do conseqüente incentivo à formação de uma comunidade epistemológica, que busca promover mudanças nos processos de *agenda settings* e nos paradigmas conceituais desse campo de intervenção.

Os últimos governos democráticos, ideologicamente mais de esquerda, têm esboçado um reconhecimento oficial da injustiça histórica da qual a população afro-descendente é vítima, bem como têm ousado ações a fim de promover reparos nesse sentido. Como introdutoriamente exposto, criou-se a Secretaria de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR), órgão com status de ministério de estado, em março de 2003. Tal posicionamento sugere uma mudança de rumo, do ponto de vista político, por parte do governo brasileiro. Mas é conquista cujo mérito pertence aos movimentos sociais que, no ambiente democrático, exercem sua cidadania e vão gradativamente conquistando direitos. Por outro lado, também é fato que tais iniciativas e ações encontram feroz oposição em alguns segmentos sociais e políticos, partidários do mito da democracia racial, seja por convicções induzidas pelo senso comum, seja por interesse de que tal situação perdure, posicionamento padrão de classes dominantes.

Em suma, a questão racial é pauta permanente nos organismos internacionais, e o Brasil, por extrema vocação, é um interlocutor protagonista nesse processo. Entretanto, no que tange à temática aqui investigada, em se comparando o posicionamento retórico e o comprometimento institucional do País, como membro da ONU, e a realidade do seu povo, visualmente perceptível e apontada nos indicadores sociais oficiais, há ainda uma distância extrema a ser encurtada.

## 5. Referências Bibliográficas

ABC – Agência Brasileira de Cooperação. **CGRM - Coordenação Geral de Cooperação Técnica Recebida Multilateral**. Disponível em:

<<http://www.abc.gov.br/abc/coordenacoesCGRMIntroducao.asp>>. Acesso em: 06 ago. 2011.

ALVAREZ, G. O. **Tradições Negras, Políticas Brancas: A Previdência Social e populações afro-brasileiras**. Ministério da Previdência Social: Brasília, 2006.

ALVES, J.A. A Conferência de Durban contra o Racismo e a Responsabilidade de Todos. **Revista Brasileira de Política Internacional** . 45 (2), 2002, p.198-233.

AMORIN, C. L. N. **Perspectivas da Cooperação Internacional in Cooperação Internacional: Estratégia e Gestão**. São Paulo. EDUSP, 1994

AZEVEDO, C. M. O Abolicionismo Transatlântico e a Memória do Paraíso Racial Brasileiro. **Estudos Afro-Asiáticos**. N° 30 , 1996, p. 151-162.

BACELAR, J.; CAROSO, C. (Org) **Brasil: um país de negros?** Rio de Janeiro: Pallas, 2007. 288p

BOSI, A. **A Dialética da Colonização**. São Paulo: Companhia das Letras, 3ª Ed., 1995.

BERNARDINO, J. Ação Afirmativa e a Rediscussão do Mito da Democracia Racial no Brasil. **Estudos Afro-Asiáticos**. Ano 24, nº 2, 2002pp. 247-273.

BRANDÃO, M. A. **O Papel da Diplomacia no Combate ao Racismo**. Disponível em: <[www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/16071-16072-1-PB.pdf](http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/16071-16072-1-PB.pdf)>. Acesso em: 03 jul. 2011.

BRASIL. **Lei nº 12.288 de 20 de julho de 2010. Estatuto da Igualdade Racial**. Disponível em: <[http://planalto.gov.br/CCIVIL\\_03/\\_Ato2007-2010/2010/Lei/L12288.htm](http://planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12288.htm)>. Acesso em: 12 jun. 2011.

CARVALHO, J. J. Mestiçagem e segregação. **Revista Humanidade**. Ano V, nº 17, p. 35-39, 1988

CERVO, A. L. Multiculturalismo e política exterior: o caso Brasil **Revista Brasileira de Política Internacional**. Brasília: v. 38, n. 2, p. 129 - 142, 1995.

CORRÊA, M. L. **Prática Comentada da Cooperação Internacional: entre a hegemonia e a busca de autonomia**. Brasília: s/n, 2011. 280p

CORREIA, N. F. **Dissertação Educação Popular e Gestão Participativa na Saúde**. Brasília: mimeo, 2010.

COSTA, A. L. **Uma verdade irrelevante**. Disponível em: <<http://observadoressociais.blogspot.com/2010/03/uma-verdade-irrelevante.html>>. Acesso em: 13 mai. 2011.

COSTA, G. **Mercado de trabalho perpetua desigualdade racial**. Agência Brasil: 27 jul. 2009.

D'ADESKY, Jacques. **A Singularidade do Debate em torno da Política de Ação Afirmativa no Brasil**. Rio de Janeiro: *Proposta*, FASE, Ano 27, nº 76, março/maio, Rio de Janeiro, 1998. p.22-25.

Delgado, G. C.; Theodoro, M. Desenvolvimento e Política Social. In: L. O. Jaccoud (Org). **Questão Social e Políticas Sociais no Brasil Contemporâneo**. Brasília: IPEA, 2005. p. 409-435.

DEMO, P. *Charme da Exclusão Social*. Campinas: Autores Associados, 2002. 125p.

DIEESE. **Mapa da População Negra no Mercado de Trabalho**. Disponível em: <<http://www.dieese.org.br/esp/negro.xml>>. Acesso em: 15. mai. 2011.

DEGLER, C. **Nem Preto, Nem Branco: Escravidão e Relações Raciais no Brasil e nos Estados Unidos**. Rio de Janeiro: Editorial Labor do Livro, 1976.

DONNELLY, J. **International human rights: a regime analysis**. Disponível em:  
<<http://classes.maxwell.syr.edu/intlmgt/readings/donnelyhr.PDF>>. Acesso em: 03 jul. 2011.

FERNANDES, F. **A integração do negro na sociedade de classes**. São Paulo: Globo, 2008, 5ª ed., Vol. I.

\_\_\_\_\_. **O Negro no mundo dos brancos**. São Paulo: Global Editora, 2007, 2ªed. 313p.

FERREIRA, L. D. **A Questão Ambiental: sustentabilidade e políticas públicas no Brasil**. São Paulo: Boitempo Editorial, 198. 154p

FILHO, J. D. (2001). A endogeneização no desenvolvimento econômico regional e local. **Planejamento e Políticas Públicas ppp**. Nº 23, 2001. Disponível em:  
<<http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/viewFile/78/89>>. Acesso em: 31/05/2011

FRANCO, A. D. **Capital Social**. Brasília: Millennium, 2001.

FREYRE, G. **Casa Grande & Senzala: formação da família brasileira sob o regime de economia patriarcal**. Rio de Janeiro: Record, 1992. 28ªed

FUNDAÇÃO CULTURAL PALMARES. Disponível em:  
<[http://www.palmares.gov.br/?page\\_id=332](http://www.palmares.gov.br/?page_id=332)>. Acesso em: 3 de jul. 2011.

GARLIPP, J.R. Valor, Dinheiro e Capital em Marx. **Econ. Ensaios** , p.161 – 171, 1992

GOMES, M. V. **O Movimento Negro e a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial**. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo). Fundação Getúlio Vargas: São Paulo, 2009.

GOMES, J.B.B. **Ação Afirmativa e Princípio Constitucional da Igualdade: o Direito como Instrumento de Transformação Social. A Experiência dos EUA**. Rio de Janeiro: Renovar, 2001. 454p

GONÇALVES, A. M. **Um defeito de cor**. Rio de Janeiro: Record, 2006. 951p.

GUIMARÃES, A.S.A. **Classes, Raças e Democracia**. São Paulo: Fundação de Apoio a Universidade de São Paulo, Editora 34, 2002. 232p

GUIMARÃES, A.S.A; HUNTLEY, L. (Org). **Tirando a Mascara: Ensaios sobre o Racismo no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2000. 434p

GRIN, M. O Averso da Cor. **Insight Inteligência**. Rio de Janeiro, Ano I, Nº 2, fev/mar/abr,1998, p.66-70.

HANCHARD, M. G. **Orfeu e o Poder**. Rio de Janeiro: Editora Uerj, 2001. 244p

HENRIQUES, R. Desigualdade Racial no Brasil: Evolução das Condições de Vida na Década de 90. **Texto para Discussão nº 807**. Rio de Janeiro: IPEA, 2001.

HREA – Human Rights Educatio Associates. **Os Direitos de Minorias Étnicas e Raciais**. Disponível em: <[http://www.hrea.org/index.php?doc\\_id=700](http://www.hrea.org/index.php?doc_id=700)>. Acesso em: 30 mai. 2011.

IBGE. **Censo 2010: população do Brasil é de 190.732.694 pessoas**. Disponível em: <[http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia\\_visualiza.php?id\\_noticia=1766](http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia_visualiza.php?id_noticia=1766)>. Acesso em: 15 mai. 2011.

IETS – Instituto de Estudos do Trabalho e Sociedade. **Desenvolvimento com Justiça Social: esboço de uma agenda integrada para o Brasil**. Rio de Janeiro, 2011.

JACCOUD, L.(Org.) **A Construção de uma Política de Promoção da Igualdade Racial: uma análise dos últimos 20 anos**. Brasília: IPEA, 2009.

JACCOUD, L.; BEGHIN, N. **Desigualdades Raciais no Brasil: uma balanço da intervenção governamental**. Brasília: IPEA, 2002.

JACCOUD, L. O combate ao racismo e à desigualdade: o desafio das políticas públicas de promoção da igualdade racial. In: THEODORO, M. **As políticas públicas e a desigualdade racial: 120 anos após a abolição**. Brasília: IPEA, 2008. p. 131-166.

\_\_\_\_\_. Racismo e República: o debate sobre o branqueamento e a discriminação racial no Brasil. In: THEODORO, M. **As políticas públicas e a desigualdade racial no Brasil: 120 anos após a abolição**. Brasília: IPEA, 2008. p. 45-64

JONES JUNIOR, J. E. The Rise and Fall of Affirmative Action. In: **Race in America, The Struggle for Equality**. Madison: University of Wisconsin Press, 1993.

KAUFMANN, Roberta Fragoso Menezes. **Ações afirmativas à brasileira: necessidade ou mito? A implementação para negros como mecanismo concretizador de direitos fundamentais. Uma análise histórico-jurídico-comparativa do negro nos Estados Unidos da América e no Brasil**. Jus Navigandi, Teresina, ano 12, n. 1455, 26 jun. 2007. Disponível em: <<http://jus.uol.com.br/revista/texto/10070>>. Acesso em: 1 ago. 2011.

KEOHANE, R. 1984. **After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Politicas Economy**. New Jersey: Princeton University Press.

KRASNER, S. (Ed.). **International regimes**. Cornell Paperbacks, 1995, 8ª Ed., p. 1-59.

LAFER, C. **Discurso do Ministro de Estado das Relações Exteriores no Dia do Diplomata**. Brasília: Palácio do Itamaraty, 2002

LOPES, C. **Cooperação e Desenvolvimento Humano**. São Paulo: Editora UNESP, 2005. 210p

MAGGIE Y.; REZENDE, C.B. (Org). **Raça como Retórica: a Construção da Diferença**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. 462p

MAGNOLI, D. **Uma Gota de Sange: História do Pensamento Racial**. São Paulo: Contexto, 2009. 400p.

MAIO, M. C. **UNESCO's Anti-Racist Agenda: Research on Race Relations in Brazil in the 1950s**. Disponível em: <[http://portal.unesco.org/en/ev.php-URL\\_ID=30394&URL\\_DO=DO\\_TOPIC&URL\\_SECTION=201.html](http://portal.unesco.org/en/ev.php-URL_ID=30394&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html)>. Acesso em: 06 ju. 2011.

MAIO, M. C. O projeto UNESCO e a Agenda das Ciências Sociais no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. 1999, vol.14, n.41, pp. 141-158.

MATTA, R. D. **Notas sobre o racismo à brasileira**. Anais: Seminário Internacional Multiculturalismo e Racismo: O Papel da Ação Afirmativa nos Estados Democráticos Contemporâneos. Brasília: Ministério da Justiça, 1996.

MARX, Anthony W. **Superando o Racismo: Brasil, África do Sul e os Estados Unidos no Século Vinte e Um**. Anais: Seminário Beyond Racism: Brazil, South Africa and the United States in the Twenty-First Century, Rio de Janeiro, 1997.

MELO, M. A; COSTA, N. D. (1995). Desenvolvimento Sustentável, Ajuste Estrutural e Política Social: as Estratégias da OMS/OPS e do Banco Mundial para Atenção à Saúde. In: SOUSA, N. H. **Planejamento e Políticas Públicas nº 11** . Brasília: IPEA, 1995. p. 49-108

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. **Divisão de Atos Internacionais**. Disponível em: <<http://www2.mre.gov.br/dai/002.htm>>. Acesso em: 30 mai. 2011.

MUNANGA, K. **Rediscutindo a mestiçagem no Brasil**. Belo Horizonte: Autêntica, 2004, 3ª ed. 152p.

MUNANGA, K. **Cem Anos e Mais de Bibliografia sobre o Negro no Brasil**. São Paulo: USP e FCP, 2002

NASCIMENTO, A. D. Reflexões sobre o movimento negro no Brasil, 1938 a 1997 . In: GUIMARÃES, A.S.A.; HUNTLEY, L.(Org) **Tirando a Máscara: ensaios sobre o racismo no Brasil**. São Paulo: Editora Paz e Terra, 2000. p. 203-236

NETO A. E. O princípio da não-discriminação e sua aplicação às relações de trabalho. **Jus Navigandi**. Ano 11, n. 1176, 2006.

OGOT, B. A. **História Geral da África V: África do século XVI ao XVIII**. Brasília: UNESCO, 2010. 1208p.

OIT – Organização Internacional do Trabalho. **Manual de Capacitação e Informação sobre Gênero, Raça, Pobreza e Emprego**. Brasília, 2005.

OLIVEIRA, F. Ser negro no Brasil: alcances e limites. **Estudos Avançados**. Volume 18, número 50, p. 57-60. Abril 2004.

ONU – Organização das Nações Unidas. **Resoluciones Aprobadas por la Asamblea General Durante el 28º Período de Sesiones**. Disponível em: <<http://www.un.org/spanish/documents/ga/res/28/ares28.htm>>. Acesso em: 15 jun. 2011.

Organização das Nações Unidas. **Thirteenth periodic report of States parties due in 1994 : Brazil**. Genebra: CERD/United Nations, 1995.

ONU – Organização das Nações Unidas. **Seventeenth periodic report os States parties due in 2002**. Genebra: CERD/United Nations, 2006.

ONU – Organização das Nações Unidas. **Special Rapporteur on Contemporary forms of racism, racial discrimination, xenophobia and related intolerance**. Disponível em: <<http://www2.ohchr.org/english/issues/racism/rapporteur/overview.htm>>. Acesso em: 23 jun. 2011.

PEREIRA, C. (Org.). **Projeto UNESCO no Brasil: Textos Críticos**. Salvador: Editora Universidade Federal da Bahia, 2007.

OSOIO, R. G. O Sistema Classificatório de "Cor ou Raça" do IBGE. **Texto para Discussão N° 996**. Nov. 2003.

PAIXÃO, M. **A Importância da Variável Étnico-Racial nos Sistemas Censitários**. Vol. 8, nº9, 2009. Disponível em: <<http://www.focal.ca/en/publications/focalpoint/111-focalpoint-2009>>. Acesso em: 22 mai. 2011.

\_\_\_\_\_. **Desenvolvimento humano da população negra do Brasil: um enfoque comparativo com os países africanos**. 2003

PEREIRA, C.; SANSONE, L. **Projeto UNESCO no Brasil: Textos críticos**. 1ª ed. Salvador: Edufba, 2008. v. 01. 459 p.

PETERKE, S. **Manual Prático de Direitos Humanos Internacionais**. Brasília: Escola Superior do Ministério Público da União, 2009

PIOVESAN, F.; GUIMARÃES, L. C. **Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial**. Disponível em: <http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/bibliotecavirtual/direitos/tratado8.htm>. Acesso em: 03 jun. 2011.

PNUD. Programa das Nações Unidas par o Desenvolvimento. **Relatório de Desenvolvimento Humano no Brasil - Aprofundar a democracia num mundo fragmentado**. Rio de Janeiro/Brasília: PNUD, 2002.

\_\_\_\_\_. **Relatório de Desenvolvimento Humano 2005 - A Cooperação Internacional numa Encruzilhada: Ajuda, Comércio e Segurança num Mundo Desigual**. Lisboa: PNUD, 2005

\_\_\_\_\_. **Relatório de Desenvolvimento Humano Brasil - Racismo, Pobreza e Violência**. Brasília: PNUD, 2005.

RAWLS, J. **Uma Teoria da Justiça**. São Paulo: Martins Fontes, 1997.

REIS, F. W. **Mito e Valor da Democracia Racial**. São Paulo: Edusp, 200.

SABOIA, G. V. (Org.). **Anais: Seminários Regionais Preparatórios para a Conferência Mundial contra o Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Correlata**. Brasília: Secretaria de Estado de Direitos Humanos do Ministério da Justiça (SEDH/MJ). 2001.

SANTOS, S. A. (Org.). **Ações afirmativas e combate ao racismo nas Américas**. Brasília: MEC - SECAD, 2005.

SCHWARTZ, L. M. **O Espetáculo das Raças**. São Paulo : Companhia das Letras, 1993.

SENADO FEDERAL. **Decreto nº 62.150, de 19 de janeiro de 1968**. Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaTextoIntegral.action?id=92814>>. Acesso em: 30 mai. 2011.

SEN, A. **Desenvolvimento como Liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SEPPPIR – Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial. **Ordem Jurídica e Igualdade Étnico-Racial**. Brasília, 2006.

ESCÓSSIA, F. **Entrevista com Hédio Silva Jr. Folha de São Paulo. Seção Brasil, 09 jul. 2011**. Disponível em: <Http://www.unesp.br/proex/informativo/edicao02dez2001/materias/hedio.htm>> Acesso em 15 mar. 2011.

SILVA, L. F. M. **Sobre a Implementação de Cotas e Outras Ações Afirmativas para os Afro-Brasileiros**. Disponível em: <<http://jus.uol.com.br/revista/texto/3823/sobre-a-implementacao-de-cotas-e-outras-acoes-afirmativas-para-os-afro-brasileiros>>. Acesso em: 20 jul. 2011.

SILVA, S. J. A. José Albuquerque. **Combate ao Racismo**. Brasília: FUNAG.2008

SIQUEIRA, J. J. **Entre Orfeu e Xangô**. Rio de Janeiro: Pallas , 2006. 254p.

SISTEMA DAS NAÇÕES UNIDAS NO BRASIL. **Análise Conjunta de País**. Brasília, 2010. Mimeo.

SKIDMORE, T. E. **Preto no Branco: Raça e Nacionalidade no Pensamento Brasileiro**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976.

SMOUTS, M. **As novas relações internacionais**. Brasília: Ed. UNB, 2004. 408p

SOUZA, J. **Multiculturalismo e Racismo: o Papel da Ação Afirmativa nos Estados Democráticos Contemporâneos**. Brasília: Ministério da Justiça/PNUD, 1996.

TARROW, Sidney. **Outsiders inside e insiders outside: entre a ação pública nacional e transnacional em prol dos direitos humanos**. 2009, vol.22, n.55, pp. 151-161. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-49792009000100009](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-49792009000100009)>. Acesso em: 28 fev. 2011.

TELLES, E. **Racismo à Brasileira**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2003. 348p

THEODORO, M. **As políticas públicas e a desigualdade racial no Brasil - 120 anos após a abolição**. Brasília: IPEA, 2008.

\_\_\_\_\_. O Estado e os diferentes enfoques sobre o Informal. **Texto para Discussão nº 919**. IPEA, 2002.

\_\_\_\_\_. **A problemática racial no Brasil: desigualdade ou racismo? Os perigos do racismo institucional**. Brasília: IPEA, 2009. Mimeo.

UNITED NATIONS TECHNICAL COOPERATION. **UN System Contex**. Disponível em: <<http://esa.un.org/techcoop/unsystem.asp#policy>>. Acesso em: 05 jun. 2011.