

DOCUMENTO
DE TRABALHO
6/ 03

Entre a intenção e o gesto: a Conferência de Durban e a elaboração de uma pauta de demandas de políticas compensatórias no Brasil

Omar Ribeiro Thomaz
Sebastião do Nascimento

NUPES

Núcleo de Pesquisas
sobre Ensino Superior

Universidade de São Paulo

Entre a intenção e o gesto: a Conferência de Durban e a elaboração de uma
pauta de demandas de políticas compensatórias no Brasil

Omar Ribeiro Thomaz
Sebastião do Nascimento

**Núcleo de Pesquisas sobre Ensino Superior
da Universidade de São Paulo**

Entre a intenção e o gesto: a Conferência de Durban e a elaboração de uma pauta de demandas de políticas compensatórias no Brasil

Omar Ribeiro Thomas
Sebastião do Nascimento

Equipe do NUPES

Carolina M. Bori
Diretora Científica

Eunice R. Durham
Coordenadora de Conselho

Pesquisadores

Ana Lucia Lopes
Elisabeth Balbachevsky
Eunice Ribeiro Durham
Omar Ribeiro Thomaz

Auxiliares de Pesquisa

Elisabete dos Santos Costa Alves
Luciane da Silva
Lucimara Flávio dos Reis
Sebastião Alexandre Marquito do Nascimento

Auxiliares Técnicos

Juliana de Miranda Coelho Carneiro
Regina dos Santos

Auxiliares Administrativos

Josino Ribeiro Neto
Paulo Henrique Marques da Silva
Vera Cecília da Silva

Âmbito de abordagem e advertência metodológica

Realizada em setembro de 2001, a Conferência de Durban constituiu indubitavelmente um marco para um espectro amplo de organizações e movimentos sociais no Brasil. Um de seus principais propósitos foi o de fornecer a uma opinião pública mundial crescentemente sensibilizada pelas intrincadas interações entre distintos fenômenos associados ao racismo e à discriminação racial um conjunto de subsídios normativos elaborados em torno do emprego de instrumentos mais eficazes no combate a suas manifestações contemporâneas. Ao longo do período que durou a conferência, representantes do Estado brasileiro e da sociedade civil (ONGs, movimentos sociais) presentes na África do Sul procuraram oferecer um panorama sobre a situação em nosso país que contribuísse para um debate¹. De um lado, representantes do governo brasileiro destacavam os avanços do país no que diz respeito à superação de uma injustiça histórica, enquanto de outro lado, líderes, militantes, movimentos e organizações sublinhavam o muito que havia por fazer, para além de chamar a atenção para a particularidade do Brasil no que diz respeito ao tratamento da “questão racial”, que seria um país marcado pela ausência de políticas públicas e por uma profunda hipocrisia no âmbito da sociedade. Parecia evidente que parte da militância associada às demandas dos afrodescendentes absorvia os termos do debate “racial” de outras paragens, particularmente dos Estados Unidos e da África do Sul. Com este texto, pretendemos abordar dimensões relacionadas com uma compreensão e uma discussão da linguagem consagrada em Durban, compreendendo-a como algo fundamental para os rumos que vêm tomando os termos discursivos em torno da “questão racial” no Brasil, particularmente naquilo que informa a tradução de políticas públicas numa política de quotas –cada vez mais compreendida por militantes, órgãos de imprensa e instituições governamentais como um instrumento decisivo de intervenção e promoção social – e que incide sobre as discussões das propostas relacionadas à situação do negro no ensino superior brasileiro.

Procuramos aqui relatar o acompanhamento da conferência de Durban, seu processo preparatório, alguns aspectos de sua proposição e realização e alguns sinais de sua posteridade. Não se pretende ir além de uma esquematização dos documentos lidos e abordados e de um

¹ Devemos sublinhar que parte significativa dos representantes da sociedade civil foi direta ou indiretamente beneficiados com fundos governamentais que possibilitaram a elaboração de um plano de metas prévio ao encontro e mesmo o deslocamento a Durban.

arrolamento inicial de tópicos para orientar a ulterior abordagem das questões relacionadas à inscrição e à evolução do discurso dos direitos humanos no quadro do direito internacional e, sobretudo, nos quadros do debate nacional. Nenhum dos tópicos abordados deixa de carecer de elaboração, nada pode ser tomado por formulação pronta: conformando um texto de trabalho, tudo aqui compõe um elenco de fórmulas abertas, ou melhor, um programa de discussão.

O material selecionado diz respeito aos documentos preparatórios da conferência, divididos em encontros preparatórios regionais e temáticos. Não pretendemos em nenhum momento introduzir um critério externo para informar a definição do universo de textos analisados: os documentos abordados correspondem ao conjunto de relatórios e textos mobilizados pelos próprios organizadores da conferência para subsidiar o ponto de partida das discussões ao longo dos vários estágios de sua preparação. Procurando preservar a lógica interna dos documentos, não abrimos mão de proceder a uma análise inicial das representações e dos elementos discursivos subjacentes ao âmbito institucional delimitado.

Não se deve esperar um texto sintético ou reflexivo, mas um relato descritivo dos documentos incorporados (e dos elementos de seu conteúdo considerados fundamentais). A própria forma do texto é deficitária: os temas levantados a partir dos documentos são destacados e expostos, preservados ainda de qualquer pretensa avaliação. O objetivo é procurar discernir o espectro temático e estratégico em que o discurso desenvolvido em torno da conferência se estende, de modo a oferecer aos pesquisadores um quadro referencial básico, ao menos com relação à linguagem a ser mobilizada para o adiantamento das questões pretendidas.

Tais questões programáticas são arroladas como pontos numa apresentação esquemática, mas ainda não sintética. Nesta fase, procura-se assegurar um primeiro passo no rastreamento da pauta comum que se procurou desenvolver nas várias esferas mobilizadas em torno da conferência, em seus diversos formatos, mas preservando no horizonte o objetivo de abarcar, nas explorações posteriores, algumas das formas em que emergem as interações entre política e direito internacional na agenda do discurso dos direitos humanos, conforme formulada na autocompreensão dos agentes incorporados às instâncias da conferência. Uma abordagem não mais que exploratória, portanto, das vias estratégicas que se crêem abertas à

agenda simbólica corporificada nos documentos. Os próximos passos envolverão uma avaliação da absorção dessa agenda nos cenários nacionais em foco, especialmente nos EEUU, na África do Sul e no Brasil.

Quatro linhas-mestras coordenam esta sumária exposição, não necessariamente de modo seqüencial. Uma primeira coordenada consiste na tentativa de, a partir da leitura dos documentos, oferecer aos pesquisadores a possibilidade de um entendimento das maneiras diversas como as distintas instâncias da conferência procuraram incorporar as expectativas dos participantes na formulação explícita de suas tarefas, sem descartar as tensões inerentes à “leitura” de um evento diplomático. Na reconstrução dessa trajetória, podem-se desvelar talvez algumas das dificuldades, contingentes ou inevitáveis, que o encargo da definição de uma pauta moral para ação na esfera internacional gera ao longo do processo de construção de consenso. A segunda coordenada, ao destacar o esquema de incorporação dos participantes credenciados junto à conferência e o processo de elaboração de suas propostas, procura acessar a conferência numa chave evolutiva. No processo de elaboração dessas propostas, talvez valha a pena avaliar a medida em que os procedimentos diplomáticos encobrem uma tática eminentemente agregativa com relação às diversas pautas contempladas. Uma terceira coordenada procura preservar a vertente pela qual a conferência se apresenta em seus episódios correntes, seguindo o relato que consta nas seções narrativas dos documentos. Nesse movimento, o que se procura destacar é o papel desempenhado por cada setor envolvido: governos, ONGs, personalidades etc. A partir daí, talvez seja mais fácil perceber as tensões que opõem os interlocutores, ao longo das linhas que eles próprios traçam para sua participação. Esse relato narrativo pode revelar mais claramente os termos da oposição entre a pauta ativista e a natureza intergovernamental da conferência. Finalmente, uma breve abordagem dos relatos independentes, obtidos nesta primeira fase a partir do acompanhamento de avaliações de participantes e observadores veiculados na imprensa, pode oferecer a base para explorar posteriormente as linhas em que evoluem, de um lado, a clivagem das expectativas e, por outro, a desagregação das repercussões.

ENTRE A INTENÇÃO E O GESTO: A CONFERÊNCIA DE DURBAN E A ELABORAÇÃO DE UMA PAUTA DE DEMANDAS DE POLÍTICAS COMPENSATÓRIAS NO BRASIL¹

Omar Ribeiro Thomaz
Sebastião do Nascimento

Âmbito de abordagem e advertência metodológica

Realizada em setembro de 2001, a Conferência de Durban constituiu indubitavelmente um marco para um espectro amplo de organizações e movimentos sociais no Brasil. Um de seus principais propósitos foi o de fornecer a uma opinião pública mundial crescentemente sensibilizada pelas intrincadas interações entre distintos fenômenos associados ao racismo e à discriminação racial um conjunto de subsídios normativos elaborados em torno do emprego de instrumentos mais eficazes no combate a suas manifestações contemporâneas. Ao longo do período que durou a Conferência, representantes do Estado brasileiro e da sociedade civil (ONGs, movimentos sociais) presentes na África do Sul procuraram oferecer um panorama sobre a situação em nosso país que contribuísse para um debate². De um lado, representantes do governo brasileiro destacavam os avanços do país no que diz respeito à superação de uma injustiça histórica, enquanto de outro lado, líderes, militantes, movimentos e organizações sublinhavam o muito que havia por fazer, para além de chamar a atenção para a particularidade do Brasil no que diz respeito ao tratamento da “questão racial”, que seria um país marcado pela ausência de políticas públicas e por uma profunda hipocrisia no âmbito da sociedade. Parecia evidente que parte da militância associada às demandas dos afrodescendentes absorvia os termos do debate “racial” de outras paragens, particularmente dos Estados Unidos e da África do Sul. Com este texto, pretendemos abordar dimensões relacionadas com uma compreensão e uma discussão da linguagem consagrada em Durban, compreendendo-a como algo fundamental para os rumos que vêm tomando os termos discursivos em torno da “questão racial” no Brasil, particularmente naquilo que informa a tradução de políticas públicas numa política de quotas – cada vez mais compreendida por militantes, órgãos de imprensa e instituições governamentais

¹ Versão preliminar. Não citar ou reproduzir sem a expressa autorização dos autores.

² Devemos sublinhar que parte significativa dos representantes da sociedade civil foi direta ou indiretamente beneficiada com fundos governamentais que possibilitaram a elaboração de um plano de metas prévio ao encontro e mesmo o deslocamento a Durban.

como um instrumento decisivo de intervenção e promoção social – e que incide sobre as discussões das propostas relacionadas à situação do negro no ensino superior brasileiro.

Procuramos aqui relatar o acompanhamento da Conferência de Durban, seu processo preparatório, alguns aspectos de sua proposição e realização e alguns sinais de sua posteridade. Não se pretende ir além de uma esquematização dos documentos lidos e abordados e de um arrolamento inicial de tópicos para orientar a ulterior abordagem das questões relacionadas à inscrição e à evolução do discurso dos direitos humanos no quadro do direito internacional e, sobretudo, nos quadros do debate nacional. Nenhum dos tópicos abordados deixa de carecer de elaboração, nada pode ser tomado por formulação pronta: conformando um texto de trabalho, tudo aqui compõe um elenco de fórmulas abertas, ou melhor, um programa de discussão.

O material selecionado diz respeito aos documentos preparatórios da conferência, divididos em encontros preparatórios regionais e temáticos. Não pretendemos em nenhum momento introduzir um critério externo para informar a definição do universo de textos analisados: os documentos abordados correspondem ao conjunto de relatórios e textos mobilizados pelos próprios organizadores da conferência para subsidiar o ponto de partida das discussões ao longo dos vários estágios de sua preparação. Procurando preservar a lógica interna dos documentos, não abrimos mão de proceder a uma análise inicial das representações e dos elementos discursivos subjacentes ao âmbito institucional delimitado.

Não se deve esperar um texto sintético ou reflexivo, mas um relato descritivo dos documentos incorporados (e dos elementos de seu conteúdo considerados fundamentais). A própria forma do texto é deficitária: os temas levantados a partir dos documentos são destacados e expostos, preservados ainda de qualquer pretensa avaliação. O objetivo é procurar discernir o espectro temático e estratégico em que o discurso desenvolvido em torno da Conferência se estende, de modo a oferecer aos pesquisadores um quadro referencial básico, ao menos com relação à linguagem a ser mobilizada para o adiantamento das questões pretendidas.

Tais questões programáticas são arroladas como pontos numa apresentação esquemática, mas ainda não sintética. Nesta fase, procura-se assegurar um primeiro passo no rastreamento da pauta comum que se procurou desenvolver nas várias esferas mobilizadas em torno da Conferência, em seus diversos formatos, mas preservando no horizonte o objetivo de abarcar, nas explorações posteriores, algumas das formas em que emergem as interações entre política e direito internacional na agenda do discurso dos direitos humanos, conforme formulada na autocompreensão dos agentes incorporados às instâncias da conferência. Uma abordagem não

mais que exploratória, portanto, das vias estratégicas que se crêem abertas à agenda simbólica corporificada nos documentos. Os próximos passos envolverão uma avaliação da absorção dessa agenda nos cenários nacionais em foco, especialmente nos EEUU, na África do Sul e no Brasil.

Quatro linhas-mestras coordenam esta sumária exposição, não necessariamente de modo seqüencial. Uma primeira coordenada consiste na tentativa de, a partir da leitura dos documentos, oferecer aos pesquisadores a possibilidade de um entendimento das maneiras diversas como as distintas instâncias da Conferência procuraram incorporar as expectativas dos participantes na formulação explícita de suas tarefas, sem descartar as tensões inerentes à “leitura” de um evento diplomático. Na reconstrução dessa trajetória, podem-se desvelar talvez algumas das dificuldades, contingentes ou inevitáveis, que o encargo da definição de uma pauta moral para ação na esfera internacional gera ao longo do processo de construção de consenso. A segunda coordenada, ao destacar o esquema de incorporação dos participantes credenciados junto à Conferência e o processo de elaboração de suas propostas, procura acessar a Conferência numa chave evolutiva. No processo de elaboração dessas propostas, talvez valha a pena avaliar a medida em que os procedimentos diplomáticos encobrem uma tática eminentemente agregativa com relação às diversas pautas contempladas. Uma terceira coordenada procura preservar a vertente pela qual a Conferência se apresenta em seus episódios correntes, seguindo o relato que consta nas seções narrativas dos documentos. Nesse movimento, o que se procura destacar é o papel desempenhado por cada setor envolvido: governos, Ongs, personalidades etc. A partir daí, talvez seja mais fácil perceber as tensões que opõem os interlocutores, ao longo das linhas que eles próprios traçam para sua participação. Esse relato narrativo pode revelar mais claramente os termos da oposição entre a pauta ativista e a natureza intergovernamental da Conferência. Finalmente, uma breve abordagem dos relatos independentes, obtidos nesta primeira fase a partir do acompanhamento de avaliações de participantes e observadores veiculados na imprensa, pode oferecer a base para explorar posteriormente as linhas em que evoluem, de um lado, a clivagem das expectativas e, por outro, a desagregação das repercussões.

Documentos consultados

Nesta fase da pesquisa, foram mobilizados e consultados: documentos preparatórios, recomendações, consultas, relatórios, atas de colóquios, simpósios, seminários e audiências, bem como declarações, convenções e instrumentos relevantes de direitos humanos, com destaque para os seguintes:

1. Consultas, Recomendações, Documentos Preparatórios e Relatórios:

“*Diversity is everybody’s business - Implementing equality and diversity policies: Private sector action*”, audiência promovida pela Organização Internacional do Trabalho (ILO) e pelo Escritório do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (OHCHR) no quadro da Conferência Contra o Racismo (WCAR)

“*Global alliance against racism, racial discrimination, xenophobia and related intolerance*”, audiência promovida pelo Escritório do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (OHCHR) no quadro da Conferência Contra o Racismo (WCAR)

“*National human rights institutions and conflict prevention*”, simpósio promovido pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (UNDP) e pela Comissão Sul-Africana de Direitos Humanos no quadro da Conferência Contra o Racismo (WCAR)

“*New Africa Initiative: an African response to the legacy of racism*”, colóquio promovido pela Comissão Sul-Africana de Direitos Humanos no quadro da Conferência contra o Racismo (WCAR)

“*Racism and public policy*”, conferência promovida pelo Instituto de Pesquisa das Nações Unidas para o Desenvolvimento Social (UNRISD) no quadro da Conferência Contra o Racismo (WCAR)

“*Racism and the administration of justice*”, Colóquio promovido pela Comissão Sul-Africana de Direitos Humanos no quadro da Conferência Contra o Racismo (WCAR)

“*Strategies to combat racism: comparable case studies*”, Colóquio promovido pela Comissão Sul-Africana de Direitos Humanos no quadro da Conferência Contra o Racismo (WCAR)

“*The French law of 21 May 2001 recognizing slavery and the slave trade as crimes against humanity*”, Colóquio promovido pelo Governo Francês no quadro da Conferência Contra o Racismo (WCAR).

“*The slave route: slavery and racism*”, audiência promovida pela Unesco no quadro da Conferência Contra o Racismo (WCAR)

Alibhai-Brown, Yasmin (1999). *The role of racism and prejudice in exclusion, marginalisation, inequality, and the implications of this for a cohesive society: consultation on racism and human rights*. International Council on Human Rights Policy: Genebra.

Bengoa, José. “*Strengthening human rights capacities for combating racism and intolerance, e.g. the rule of law, equal access to and treatment by administrative and judicial institutions, the role of law enforcement and prison authorities, human rights education and training, national programmes and policies to eliminate racial discrimination*”, HR/SANT/SEM.5/2000/BP.9.

Cuadros, Manuel Rodríguez. “*The situation of mestizos and other vulnerable groups: various manifestations of racial discrimination in public and private life*”, HR/SANT/SEM.5/2000/BP.8.

Declaração e Programa de Ação do Fórum de Ongs da Conferência Mundial Contra o Racismo, realizado em Durban de 28 de agosto a 1º. de setembro de 2001

Declaração e programa de ação da Conferência Mundial Contra o Racismo, a Discriminação Racial, a Xenofobia e Formas Correlatas de Intolerância, realizada em Durban de 31 de agosto a 8 de setembro de 2001.

Diaconu, Ion. *The definitions of Racial Discrimination: a preparatory study presented to the Committee for the Elimination of Racial Discrimination* - E/CN.4/1999/WG.1/BP.10.

Guerrero, Diego Alfonso Iturralde. *Indigenous populations and the protection of economic, social and cultural rights: access to education, housing, health care, employment; the special problem of land rights, protection of cultural identity and traditions*, HR/SANT/SEM.5/2000/BP.4.

Hopenhayn, Martin. *Ethnic and Racial Discrimination and Xenophobia in Latin America and the Caribbean*, HR/SANT/SEM.5/2000/BP.2/2.

Human Rights Watch Report 2001: *Racial Discrimination and Related Intolerance*. Hrw: NY, 2001.

Ibrahim, Saad Eddin (1999). *Racism and mismanagement of ethnic diversity in the Arab world: consultation on racism and human rights*. International council on human rights policy: Genebra.

Inter-American Trade Union for Racial Equality. *Map of the black population in the Brazilian labor market*. Iture, 2000

International Council on Human Rights Policy. *The persistence and mutation of racism*. ICHRP: Versoix, 2000

International Human Rights Law Group. *Race and poverty in the Americas: a report of roundtables held in preparation for the World Conference Against Racism at the Citizens' conference of the Regional Preparatory Meeting for the Americas, Santiago de Chile, December 2000 and the Second Preparatory Committee Meeting, Geneva, May 2001*.

Martínez, Atencio López. *Action by NGOs and civil society: perspectives and best practices*, HR/SANT/SEM.5/2000/BP.11.

Martínez, Roberto Cuéllar. *Action by Governments and national human rights institutions: best practices*, HR/SANT/SEM.5/2000/BP.12.

Mertus, Julie (1999). *The role of racism as a cause or factor in wars and civil conflict: consultation on racism and human rights*. International Council on Human Rights Policy: Genebra.

Mushakoji, Kinhide (1999). *Racial and gender discrimination in the global political economy - suppression of trafficking and promotion of the sex industry: consultation on racism and human rights*. International Council on Human Rights Policy: Genebra.

Narula, Smita (1999). *Entrenched discrimination – the case of india's 'untouchables': consultation on racism and human rights*. International Council on Human Rights Policy: Genebra.

Petrova, Dimitrina (1999). *The denial of racism: consultation on racism and human rights*. International Council on Human Rights Policy: Genebra.

Pizarro, Gabriela Rodríguez. *Migrants: economic factors, employment, status as non-citizens and the rise of xenophobia and discrimination*, HR/SANT/SEM.5/2000/BP.6.

Rattray, Kenneth Osborne. *Effective remedies against racial discrimination in the region: perspectives on more effective remedies and reforms*, HR/SANT/SEM.5/2000/BP.10.

Relatório do Seminário Regional para a América Latina e o Caribe de especialistas sobre medidas econômicas, sociais e legais para combater o racismo como referência particular aos grupos vulneráveis, A/conf.189/pc.2/5, 2001

Rivera, María Magdalena Gómez. *Indigenous populations and the protection of civil and political rights: equal treatment and full participation in the Government, access to the courts, access to private establishments open to the public and full legal protection*, HR/SANT/SEM.5/2000/BP.3.

Roland, Edna María Santos. “*The situation of African-Americans: marginalization on the basis of race and poverty, attitudes towards cultural identity*”, HR/SANT/SEM.5/2000/BP.7.

Sant’Anna, Wania e Paixão, Marcelo (2000). *Desenvolvimento humano como instrumento de mensuração de desigualdades étnicas: o caso Brasil*. FASE: Rio de Janeiro.

Stavenhagen, Rodolfo (1999). *Structural racism and trends in the global economy: consultation on racism and human rights*. International Council on Human Rights Policy: Genebra.

Stewart, Alison N. e Douwe, Korff (rapporteurs) (2000). *Bellagio consultation on the UN World Conference Against Racism*. International Human Rights Law Group & The Rockefeller Foundation: New York.

Villa, Alejandro Valencia. *Displaced persons, refugees and asylum-seekers: national practices and policies, racial discrimination in the host country*, HR/SANT/SEM.5/2000/BP.5.

Williams, Patricia J. (1999). *Obstacle illusions – profiling and preconception in post-civil rights era: consultation on racism and human rights*. International Council on Human Rights Policy: Genebra.

Yutzis, Mario Jorge. *General trends, priorities and obstacles in combating racism, racial discrimination, xenophobia and related intolerance*, HR/SANT/SEM.5/2000/BP.2.

2. instrumentos relevantes do sistema normativo de direitos humanos:

- Convenção para a Prevenção e Punição do Crime de Genocídio, 1948;
- Convenção da OIT Sobre Migração em Razão de Trabalho (revisada), 1949 (n.97);
- Convenção para a Supressão do Tráfico de Pessoas e da Exploração da Prostituição Alheia, 1949;
- Convenção Relativa ao Estatuto de Refugiados, 1951, e seu protocolo de 1967;
- Convenção da OIT sobre Discriminação (emprego e ocupação), 1958 (n.111);
- Convenção Contra a Discriminação na Educação, adotada em 14/12/60 pela Conferência Geral da Unesco;
- Convenção de Viena sobre Relações Consulares, 1963;
- Convenção Internacional de Direitos Civis e Políticos (ICPR), e seu primeiro protocolo opcional;

- Convenção Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (ICESCR), ambas de 1966;
- Convenção Internacional para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial (ICERD), 1965;
- Convenções da OIT sobre a Idade Mínima, 1973 (n.138) e sobre as Piores Formas de Trabalho Infantil, 1999 (n.182);
- Convenção da OIT sobre Trabalhadores Migrantes (provisões suplementares), 1975 (n.143);
- Convenção para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra as Mulheres (CEDAW), 1979, e seu protocolo opcional de 1999, permitindo a submissão de petições individuais e coletivas;
- Convenção Contra a Tortura e Outras Penas e Tratamentos Cruéis, Desumanos ou Degradantes;
- Declaração para a Eliminação de Todas as Formas de Intolerância e Discriminação baseadas em Religião ou Crença, proclamada pela Assembléia Geral em sua resolução 36/55 de 25/11/81;
- Convenção Internacional dos Direitos da Criança (CRC), 1989, e seus dois protocolos opcionais de 2000;
- Convenção da OIT sobre Povos Indígenas e Tribais, 1989 (n.169);
- Convenção Internacional para a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros de suas Famílias (MWC), 1990;
- Convenção sobre Diversidade Biológica, 1992;
- Declaração e Programa de Ação de Viena, 1993;
- Estatuto de Roma da Corte Penal Internacional (ICC), 1998;
- Declaração da OIT sobre Princípios Fundamentais e Direitos no Trabalho, 1998.
- Convenção das Nações Unidas Contra o Crime Organizado Transnacional, e seu protocolo suplementar para prevenir, suprimir e punir o tráfico de pessoas, especialmente mulheres e crianças; Convenção e Protocolo Contra o Contrabando de Migrantes por Terra, Mar e Ar, 2000;
- Agenda de Estocolmo para a Ação Contra a Exploração Sexual de Crianças;
- Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Direitos dos Povos;
- Carta Africana dos Direitos e Bem-estar da Criança;
- Convenção da Antiga OUA sobre Aspectos Específicos dos Refugiados na África;
- Convenção Europeia para a Proteção dos Direitos Humanos e Liberdades Fundamentais, incluindo seu protocolo 12;

- Convenção Européia sobre Línguas Regionais e Minoritárias;
- Convenção-Quadro Européia sobre Minorias Étnicas;
- Carta Social Européia, e seu protocolo opcional permitindo a submissão de petições coletivas;
- Convenção Americana de Direitos Humanos; e
- Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem.

Explicitação dos propósitos

A apresentação e análise da Conferência de Durban configura uma das abordagens possíveis para a compreensão da consolidação de uma pauta de demandas de políticas públicas associadas à idéia de “raça” no Brasil. Há muito que organizações não governamentais, movimentos sociais e lideranças pressionam o poder público no sentido de implementar políticas particularistas, ou melhor, que tenham em conta segmentos específicos da população brasileira. O diagnóstico recente da diminuta presença de negros no ensino superior, particularmente no ensino superior público é, de forma recorrente, contrastado com a sua presença razoável em países pós-coloniais como os EEUU e a África do Sul. A singularidade do Brasil, por parte de muitos daqueles que advogam por políticas particularistas, é caracterizada como fruto da ideologia da democracia racial, a qual reproduziria uma ordem social injusta e se traduziria na ausência de políticas compensatórias. Se a imprensa nos permite captar o debate tal e como ele alcança o *público*, uma análise da Conferência – seus passos prévios, seus documentos, sua agenda – nos abre portas para a compreensão de parte dos processos de formação deste *público*. E mais: a Conferência se constitui como um espaço privilegiado para enfrentarmos uma das tensões que perpassa o debate sobre a questão racial no Brasil: aquele resultado de um conjunto de representações hegemônicas no campo internacional em contraposição à interpelação que a questão racial, mais particularmente a “questão do negro”, faz à “questão nacional”.

A Conferência

A Conferência de Durban, realizada de 28 de agosto a 7 de setembro de 2001, pode ser descrita como a terceira tentativa de construir a possibilidade de uma convergência discursiva no âmbito dos direitos humanos. Tendo sido a Terceira Conferência Mundial Contra o Racismo, a Xenofobia, a discriminação racial e formas correlatas de intolerância (WCAR), a Conferência de Durban representou o epígono da superação do sistema institucional de segregação na África do Sul. As duas primeiras conferências foram realizadas em Genebra, respectivamente em 1978 e 1983, e foram, ambas, dominadas pela congregação de esforços para a condenação e a proscricção do *apartheid*. A singularidade desse repertório representava, já então, a clara evidência de que uma conferência mundial contra o racismo pudesse ser dominada e polarizada pelos temas relativos a um caso particular de segregação institucional e desrespeito sistemático de direitos humanos. A centralidade assumida ao longo da terceira conferência pela discussão sobre o sionismo e a posição de Israel com relação à situação dos palestinos não parecerá, contra esse fundo de contraste, tão surpreendente.

A importância de Durban reside, assim, não apenas no que retrospectivamente pode ser descrito como o coroamento de um processo evolutivo de depuração simbólica das relações internacionais com relação ao estatuto moral de regimes instituídos em torno de programas anti-democráticos, mas no fato de propôr-se a fazê-lo com ferramentas que vão além daquelas ordinariamente à mão dos encontros intergovernamentais. Correspondente à tentativa bastante clara de abarcar um espectro amplo de questões relacionadas aos obstáculos à implementação de uma política pautada pelo discurso dos direitos humanos, houve a tentativa de fazer com que a assimilação do conteúdo dessas questões fosse feita por meio das formulações propostas por representantes das próprias vítimas desses obstáculos. Foram abordados temas como o tráfico transatlântico de escravos, o anti-semitismo, a islamofobia, a discriminação contra roms (ciganos), a discriminação de gênero, a segregação de castas, a marginalização de povos indígenas, a discriminação de migrantes, entre inúmeros outros tópicos, trazidos pelas mãos de descendentes de escravos, israelenses (até certo ponto), muçulmanos, roms, mulheres, dalit e burakumin, maori, inuit, entre outros.

A organização das conferências decorre da Convenção das Nações Unidas de 1969 para a eliminação de todas as formas de discriminação racial (CERD, doravante Convenção). Tendo sido ratificada por 157 membros da ONU, constitui até o momento o instrumento mais abrangente no tratamento de questões relativas ao racismo e à discriminação racial. A

Convenção também determinou a criação do Comitê para a eliminação da discriminação racial (doravante Comitê), órgão responsável pela verificação da medida em que as partes signatárias à Convenção cumprem as obrigações assumidas. O cumprimento das estipulações da Convenção pressupõe que cada parte signatária submeta periodicamente relatórios às Nações Unidas, detalhando seus progressos com relação ao combate ao racismo e à discriminação racial. O Comitê designa então um relator para examinar as práticas correntes no país e relatar ao comitê o resultado de suas investigações e recomendações.

Apesar das origens e os precedentes da Conferência remeterem à Convenção, é no quadro institucional de um organismo distinto na estrutura da ONU que a Conferência se inscreve: foi, na verdade, o Alto Comissariado de Direitos Humanos da ONU que a organizou efetivamente, e é talvez nesse âmbito que as pretensões de seus patrocinadores podem ser mais claramente abordadas.

Os objetivos expressos da Conferência foram definidos pela Resolução 52/111, de 12/12/1997 da Assembléia Geral da ONU como sendo os seguintes:

- avaliar o progresso obtido na luta contra o racismo, a discriminação racial, a xenofobia e formas correlatas de intolerância, em especial com relação à declaração universal de direitos humanos e abordar os obstáculos ao avanço neste campo e as possibilidades de superá-los;
- avaliar medidas para assegurar a aplicação dos padrões existentes e a implementação dos instrumentos já existentes para o combate ao racismo, a discriminação racial, a xenofobia e formas correlatas de intolerância;
- ampliar o âmbito de atenção em relação aos complexos resultados do racismo, a discriminação racial, a xenofobia e formas correlatas de intolerância;
- formular recomendações concretas sobre modos de aumentar a efetividade dos mecanismos e atividades de que dispõem as Nações Unidas através de programas voltados ao combate ao racismo, a discriminação racial, a xenofobia e formas correlatas de intolerância;
- avaliar os fatores políticos, históricos, econômicos, sociais e culturais que conduzem ao racismo e sustentam a discriminação racial, a xenofobia e a intolerância a eles correlata;

- formular recomendações concretas para promover medidas orientadas à ação nos âmbitos nacional, regional e internacional para combater todas as formas de racismo, a discriminação racial, a xenofobia e formas correlatas de intolerância;
- definir recomendações concretas para assegurar que as Nações Unidas disponham dos recursos financeiros necessários, bem como dos recursos de outra natureza, para suas ações destinadas a combater o racismo, a discriminação racial, a xenofobia e formas correlatas de intolerância.

A corporificação desses objetivos em temas e numa agenda específica se deu ao longo de uma série de encontros dos comitês preparatórios que, além de determinar o formato dos temas, precisavam também definir o espectro inicial da linguagem a ser utilizada durante a Conferência. O primeiro comitê preparatório reuniu-se em Genebra, em maio de 2000, tendo estabelecido os seguintes temas como ponto de partida para as discussões da Conferência:

- fontes, causas, formas e manifestações correntes de racismo, a discriminação racial, a xenofobia e formas correlatas de intolerância;
- espectro das vítimas do racismo, a discriminação racial, a xenofobia e formas correlatas de intolerância;
- medidas preventivas, educativas e protetivas voltadas à erradicação do racismo, a discriminação racial, a xenofobia e formas correlatas de intolerância nos âmbitos nacional, regional e internacional;
- definição de recursos e medidas reparatorias (compensatórias) nos diversos âmbitos;
- estratégias para alcançar plena e efetiva igualdade no combate ao racismo, à discriminação racial, à xenofobia e formas correlatas de intolerância, incluindo a cooperação internacional e a intensificação dos mecanismos à disposição da ONU, bem como de outros instrumentos internacionais, e acompanhamento de sua implementação.

Cerca de seis meses antes, em dezembro de 1999, sob os auspícios do *International Council on Human Rights Policy* (ICHRP) e com o patrocínio da Fundação Ford, do Governo Suíço e do Banco Cantonal de Genebra, um grupo de acadêmicos se reuniu em Genebra para

apresentar textos sobre os problemas relacionados ao racismo, à diversidade e aos direitos humanos.³ A ênfase do encontro e do relatório é expressamente distanciada do discurso normativo para concentrar-se sobre “novas tendências, temas de interesse geral e áreas de dificuldade”.⁴

Os documentos preparatórios se propõem a elencar as questões e temas surgidos de uma análise, nunca exaustiva, do teor corrente do discurso ativista e de um estudo de seus efeitos.⁵ Mas a área sensível em torno da terminologia precisa ser contornada com uma base convencional, afinal somente um documento de alcance universal como a Convenção poderia ser invocado para prover um conteúdo institucionalizável para os termos relacionados ao racismo e às suas formas correlatas.

De saída, evita-se o arrolamento de qualquer estatuto teórico e histórico da questão, submetendo-a também aos desdobramentos da discussão política, mas não sem operar o desvio das questões históricas através da invocação de pedras-de-toque do dissenso:

“foi o tráfico transatlântico de escravos e o colonialismo europeu que criaram o racismo moderno, ou trata-se de algo que se desenvolveu a partir das muitas formas de escravidão e sujeição que já existiram nas sociedades humanas? Deve-se distinguir o racismo, como uma ideologia, de formas anteriores e mais universais de xenofobia?”⁶

O ponto de vista adotado, ou melhor, proposto, não é o da experiência do racismo, conforme a fórmula de individualização que convencionalmente se utiliza para inserir o racismo no âmbito dos direitos humanos individuais, mas de seu alcance como um fenômeno internacional. Mas a mera postulação da perspectiva internacional para a abordagem de um tema incontornavelmente normativo obriga ao tratamento, por tópico, contingente e

³ A súmula dos textos e das discussões foi reunida no relatório *The persistence and mutation of racism*. International Council on Human Rights Policy: Versoix, 2000, que se fez circular para consulta, antes da publicação, na reunião do comitê preparatório em janeiro.

⁴ *The persistence and mutation of racism*. ICHRP: Versoix, 2000: p. 4.

⁵ Foram apresentados os seguintes textos ao encontro: Alibhai-Brown, Yasmin. *The role of racism and prejudice in exclusion, marginalisation, inequality, and the implications of this for a cohesive society*; Ibrahim, Saad Eddin. *Racism and mismanagement of ethnic diversity in the arab world*; Mertus, Julie. *The role of racism as a cause or factor in wars and civil conflict*; Mushakoji, Kinhide. *Racial and gender discrimination in the global political economy - suppression of trafficking and promotion of the sex industry*; Narula, Smita. *Entrenched discrimination – the case of India’s ‘untouchables’*; Petrova, Dimitrina. *The denial of racism*; Stavenhagen, Rodolfo. *Structural racism and trends in the global economy*; Williams, Patricia J. *Obstacle illusions – profiling and preconception in post-civil rights er.*

⁶ *ibid.*, p. 2.

provisório que seja, da constelação corrente de eventos correlatos. E dessa forma, e segundo esse ponto de vista internacional, é possível rastrear uma espécie de fenomenologia do racismo contemporâneo: novas legislações contra a imigração, vocabulário étnico das “novas guerras”, redução do interesse público pelos temas relacionados ao racismo, formas complexas e enraizadas de racismo e a persistência de velhas e explícitas formas de racismo evidentes na expansão do neofacismo europeu.⁷

Para além da constatação de que o mito da raça serve a objetivos políticos, revelando traços da construção de um discurso político justificatório para a desigualdade e a discriminação, as especulações sobre um conceito e uma natureza para o racismo abrangem, por um lado, uma crítica à exiguidade do conteúdo de autoconsciência das vítimas na definição do fenômeno racista, numa insistência sobre as dificuldades surgidas ao se tratar o racismo como a experiência do racismo, mas ao mesmo tempo a impossibilidade de descartar esse tratamento, e por outro, uma persistência de estruturas segregatórias baseadas no racismo na constituição do estado pós-colonial, quando se trata de investigar sua natureza e sua historicidade. O racismo seria um fenômeno híbrido, portanto, que surge da combinação de elementos, conformando um programa de ação política baseado na percepção das sociedades como inapelavelmente cindidas e irrevogavelmente desiguais. Mas a virulência contemporânea do racismo deriva da negação de sua existência, alcance e efetividade, afinal “a negação de que a discriminação ou o preconceito tenham bases raciais é quase tão ubíqua quanto o próprio preconceito, e constitui o maior obstáculo ao progresso”.⁸ A negação do racismo, assim como o próprio racismo, também se presta a uma tipologia. Mas, em se tratando de um fenômeno mais facilmente, ou talvez inevitavelmente, individualizável, a tipologia se tingem de cores moralizantes ao ser inserida num espectro que se estende da negação de boa-fé à mentira pura e simples.⁹ Os eventos não são negados em suas faticidade, mas na incidência de motivações racistas, e assim, “políticas que acarretam efeitos racialmente discriminatórios são apresentadas como se fossem justificadas pela desigualdade social e econômica e não constituíssem um problema relacionado aos direitos humanos”.¹⁰

A origem do movimento moderno contra o racismo é situada numa evolução e numa sofisticação da oposição ao racismo branco *vs.* preto, ao longo de uma linha genealógica que

⁷ *ibid.*, p. 5.

⁸ *ibid.*

⁹ *ibid.*, p. 6.

¹⁰ *ibid.*

liga naturalmente as campanhas contra o tráfico negreiro e o colonialismo à luta pelos direitos civis nos EEUU e contra o *apartheid* na África do Sul.

A multiplicidade de termos que procuram abarcar os fenômenos da mobilidade de mão-de-obra, bem como os novos conflitos, serve a um propósito de acobertamento de uma causa unívoca, a saber, o racismo e suas formas coetâneas, a fim de tornar um mínimo de liquidez aos elementos cristalizados de uma política crescentemente opaca, de vez que transparentes já não mais podem ser, sem jamais tê-lo sido. Uma estratégia tanto mais daninha quanto mais eficaz no obscurecimento de informação politicamente relevante

Contudo, a adoção da perspectiva internacional revela-se no relatório como o elencamento e a contraposição abstrata de eventos e questões correntemente informadas por chaves de interpretação nacionais, na tentativa de desvelar, pelo reconhecimento de padrões genéricos, os componentes e os traços da injustiça: várias injustiças concretas revelariam finalmente a almejada justiça universal.

Mas a unívoca causalidade não impede que a expressão contemporânea do racismo assuma feições complexas, obrigando, portanto à recomendação de que a conferência não se furte ao tratamento de temas complexos. Arrolam-se os temas da discriminação múltipla, ou seja, o intercruzamento de diversos critérios discriminatórios, tais como raça, etnicidade, gênero, orientação sexual, descendência e origem nacional; os movimentos populacionais e de mão-de-obra; autodeterminação e minorias ou majorias nacionais, sendo que a discriminação não se sustenta sobre o número proporcionalmente menor do grupo discriminado, mas sobre sua vulnerabilidade; pobreza e imigração, afinal o racismo se dirige eminentemente ao condicionamento ou à determinação da distribuição de recursos. “Diferente de como era cinquenta anos atrás, quando era extremamente ligado ao colonialismo, o racismo contemporâneo adota a forma de xenofobia e exclusão social”.¹¹

O ciclo de pauperização dos grupos discriminados realiza a estratégia de condenação das vítimas, e o discurso justificatório frente à demonstração dos padrões racialmente orientados de colocação se apóia em notas individualizantes e culturalizantes. Propõe-se o termo “racismo estrutural”, referindo-se a “formas institucionalizadas de racismo e discriminação geradas pelo modo em que operam (...) o mundo cooperativo, governos locais e

¹¹ *ibid.*, p. 12.

sistemas educacionais”.¹² A proposta deste termo contempla o fato de que “a discriminação ocorre através de mecanismos sutis nos quais o racismo é frequentemente dificilmente detectável, indireto e ‘não passível de prova’”.¹³ A inexistência de dados demográficos racialmente desagregados dificulta o diagnóstico; as formas concretas do racismo estrutural e institucionalmente disfarçado geram um modo particular de alienação e são de modo geral “mais agudas”, pois seus efeitos são evidentes, mas suas causas, indemonstráveis.¹⁴

A forma discursiva do racismo institucionalmente disfarçado é a “problematização” dos grupos discriminados no quadro de um padrão de desempenho neutro. Entretanto, o relatório opera uma naturalização da estrutura do discurso legal de modo a preencher a distância entre normatividade e faticidade, relegando a oposição a uma instância voluntarista, mas não sem ser coerente com a genealogia do racismo anteriormente proposta:

“regras existem, mas os responsáveis as contornam, respeitando a letra da lei mas não sua intenção. Em muitas das sociedades em que legislação para banir a discriminação foi aprovada, os valores da igualdade racial não foram socialmente internalizados. Como resultado, as pessoas não se mobilizam em sua defesa”.¹⁵

Em consequência, um esquema clássico de oposição estado e sociedade é aplicado na recomendação de estratégias para superar o padrão valorativo estagnado e opta por um fluxo hierarquizado de medidas normativas, ou seja, é imperativo que a cultura seja moldada pelo estado, afinal “líderes políticos têm uma responsabilidade crucial porque são eles que definem os limites do que é e do que não é aceitável”.¹⁶

A centralidade do Estado se apresenta negativamente em primeira linha, derivada de seu papel como promotor dos regimes mais notórios de discriminação e segregação: nazismo, *apartheid* e genocídio. Ao Estado apresenta-se uma lista de tarefas: “educação, promulgação de leis justas, administração imparcial da justiça e manutenção de padrões de equidade na vida política e econômica”.¹⁷ O ímpeto privatizante em setores do Estado ligados ao império da lei e à manutenção da ordem é visto como um risco imediato de perda do controle social

¹² *ibid.*, p. 13.

¹³ *ibid.*

¹⁴ *ibid.*, p. 14.

¹⁵ *ibid.*

¹⁶ *ibid.*

¹⁷ *ibid.*, p. 14.

sobre os potenciais discriminatórios nessas áreas, uma vez que “alguns estados estão se retraindo de um grande número de suas funções básicas e correm o risco de, no processo, perder de vista a necessidade de assegurar equidade, justiça e igualdade de oportunidade em suas respectivas sociedades”.¹⁸ No limite, “uma força policial discriminatória é o sintoma mais óbvio de uma sociedade racista”.¹⁹

Na avaliação da incidência do racismo sobre a evolução dos conflitos contemporâneos, a idéia do controle estatal assume novamente papel decisivo. Assumindo que “conflitos intra e interestatais estão estreitamente relacionados com a manipulação política de idéias raciais e de polarização social, (...) a mobilização política ligada a diferenças de grupo reais e imaginárias surgem freqüentemente quando as estruturas administrativas do estado e as instituições legais distribuem recursos na base de critérios étnicos”.²⁰ Também aqui a ação do estado forja de certa forma as reações da sociedade, que reage sobre as bases da representação de sua identidade. No desencadeamento de conflitos, o Estado define, portanto, nesses termos, os limites do espectro de reações possíveis, permitindo que o racismo incida

“sobre a identidade nacional de três formas: provoca a demonização de outras nações ou grupos nacionais, promove a segregação física e social de comunidades, e ‘cerra as fileiras’, tornando impossível a identificação com objetivos e alternativas trans-sociais (sic), bem como identidades múltiplas. (...) O discurso racista, usualmente através de uma mitologia histórica, cria uma cultura de vitimização. Uma pessoa que se sente como vítima se torna mais facilmente ela própria um criminoso”.²¹

Os riscos de reações a partir da vitimização não se limitam, porém, ao cenários de conflito aberto:

“frequentemente se afirma que atitudes racistas enraizadas são reproduzidas primordialmente por grupos intermediários vulneráveis. (...) Nas sociedades industrializadas, a combinação de uma reação racista violenta entre grupos de baixa instrução mais vulneráveis, que foram marginalizados pelas mudanças globais, com o medo que surge entre os profissionais qualificados, para quem as

¹⁸ *ibid.*, p. 15.

¹⁹ *ibid.*

²⁰ *ibid.*

²¹ *ibid.*, p. 16.

mudanças globais trouxeram uma prosperidade inaudita, é politicamente das mais perigosas”.²²

Além disso, o relatório oferece um panorama interessante da evolução do padrão de atitudes dos grupos minoritários estadunidenses em relação às políticas afirmativas, apontando uma tendência à “essencialização moral”, que “leva os membros de um grupo a assumir responsabilidade moral apenas por si mesmos”. Posta essa ressalva, porém, cumpre insistir que “o racismo – e não suas vítimas – constitui o problema. É pernicioso culpar as vítimas, de que se espera ainda por cima uma conduta generosa e desinteressada com relação àqueles que as discriminaram e delas abusaram”.²³

Em suma, a novidade não está no conteúdo do texto, não está na concepção de idéias inéditas a propósito do racismo e da desigualdade econômica e social, mas talvez na proposição de que um tal discurso ativista e exigente seja discutido e proposto à aceitação e à homologação de toda a comunidade internacional. O componente descritivo do documento já contém um diagnóstico bastante carregado normativamente, uma concepção de justiça bastante mais abrangente do que aquela a que o conteúdo programático da Convenção poderia dar margem. Consideradas todas as ressalvas que cercam um documento preparatório, não deixa também de ser assertivo tanto em diagnósticos como em recomendações:

“como regra geral, o racismo e a discriminação servem para proteger os interesses políticos e econômicos daqueles que discriminam. (...) Os benefícios da discriminação são sistêmicos. (...) Nesse sentido, o racismo e a discriminação racial podem ser descritos como respostas racionais no interior de sistemas racionais. Conseqüentemente, grupos específicos sofrem exploração e privação social, econômica e política específicas”.²⁴

Como resultado de um tal diagnóstico, as recomendações não podem ficar limitadas à usual promoção da educação de direitos humanos. Afinal, se “num número grande demais de casos, o racismo é uma resposta racional em defesa de privilégios (...), apenas educação não mudará o conflito de interesses que o gera e reproduz. Em certos casos, nenhuma mudança efetiva ocorrerá sem reforma econômica e aporte de novos recursos econômicos”.²⁵

²² *ibid.*, p. 18.

²³ *ibid.*, p. 22.

²⁴ *ibid.*, p. 17.

²⁵ *ibid.*, p. 23.

Tão abrangente quanto o diagnóstico é a perspectiva histórica de sua inscrição, evolucionista e positiva, praxe, contudo, nos documentos:

“para erradicar o racismo em seu seio, as sociedades precisam tornar-se mais justas economicamente, mais transparentes politicamente e mais responsáveis social e culturalmente. E tais mudanças precisam ocorrer globalmente. É verdade que se trata de um grande desafio, mas assim foram também a escravidão, a segregação, o nazismo e o *apartheid*. E muito já se alcançou nos últimos dois séculos”.²⁶

Um dos textos específicos apresentados à consulta do ICHRP merece um olhar mais detido, não tanto por conta de qualquer excepcionalidade nas recomendações que formula, mas por causa de uma insistência peculiar sobre o tópico controverso do racismo estrutural e por causa também da contextualização da conferência que oferece.²⁷ O texto se inicia com uma projeção da Conferência de Durban na perspectiva de uma aliança estratégica terceiromundista e no quadro das conquistas anteriores dessa aliança e de seus limites. Ao mesmo tempo, propõe um diagnóstico do tempo que procura verificar a preservação dos conteúdos das categorias desenvolvidas e conquistadas na linha de ataque dessa estratégia. Dessa forma, procura avaliar a pertinência dos instrumentos originários de proteção dos direitos humanos à constelação fática corrente. Na abordagem dos problemas emergentes dos fenômenos da globalização e migração, assume sua escala e abrangência como notas distintivas da contemporaneidade.

“raças não geram o racismo, é o racismo que produz raças (...) de um termo meramente descritivo, a palavra raça tornou-se num conceito altamente carregado que subsume uma visão de desigualdade social, uma teoria de evolução humana e um programa de ação política (...) relações sociais conturbadas se tornam ‘relações raciais’ e o racismo se torna uma força social de próprio direito”.²⁸

O racismo é então abordado em suas feições cambiantes, em função da sua incidência sobre desenvolvimentos correntes:

²⁶ *ibid.*

²⁷ Stavenhagen, Rodolfo. *Structural racism and trends in the global economy: consultation on racism and human rights*. International Council on Human Rights Policy: Genebra, 1999.

²⁸ *ibid.*, p.8.

“se o racismo é entendido como um conjunto de crenças e práticas por meio das quais certos grupos étnicos são discriminados numa dada sociedade por conta de suas características raciais e/ou étnicas reais ou imaginárias, então o novo nome do racismo no final do século vinte já não é colonialismo ou ideologia nazista mas sim xenofobia e exclusão social ligadas às migrações internacionais, à emergência de novos tipos de minorias étnicas ou raciais, e às desigualdades persistentes, e de fato crescentes (...) na economia globalizada”²⁹

Surgem daí os temas propostos: migração e racismo; pobreza e racismo; racismo, xenofobia e exclusão; racismo e povos indígenas; racismo estrutural e ambiental. O racismo estrutural é descrito como um “padrão penetrante de discriminação e desvantagem” para grupos étnica ou racialmente específicos.³⁰ Com a advertência de que o conceito de racismo institucional ou estrutural não é corroborado por uma grande parte dos teóricos, o texto assume que seus detratores contam entre aqueles que culpam as vítimas pela discriminação, num procedimento de culturalização da privação, como se a pobreza flagelasse apenas os que possuem valores culturais que os impedem de ascender socialmente, pois carecem de “outras orientações valorativas, capaz de ajudá-los a se livrar de sua carga negativa”³¹. A idéia de racismo ambiental não poderia sequer ser concebida fora de uma perspectiva global que enquadre a transferência de setores produtivos inteiros para países pobres, uma perspectiva talvez somente concebível para a “comunidade mundial de direitos humanos”, público preferencial de uma tal pauta³². E prosseguindo no diagnóstico do ambiente cultural que cerca as discussões sobre o racismo:

“vivemos hoje o racismo como uma narrativa pós-colonial que tem dificuldades em livrar-se de suas raízes, e que se apresenta frequentemente como um argumento em favor da ‘nacionalidade’, da ‘identidade nacional’ e do nacionalismo’. Enquanto a forma anterior do discurso racista era necessária como uma ferramenta ideológica em prol da dominação e exploração coloniais, na situação pós-colonial ele se oferece como argumento em suporte do patriotismo e do nacionalismo”³³

²⁹ *ibid.*, p.7.

³⁰ *ibid.*, p.10.

³¹ *ibid.*, p.11.

³² *ibid.*, p.13.

³³ *ibid.*, p.11.

No mesmo sentido, a subordinação política dos grupos indígenas na América Latina ocorre como resultado do projeto de constituição de entidades políticas pautado por “uma idéia de nacionalidade que implica a construção de uma cultura homogênea e de uma estrutura social e política unificada”.³⁴

No padrão de persistência do racismo, podem-se portanto destacar certos fatores estruturais, a partir dos quais a Conferência deveria formular seus temas: constituição de novas minorias como consequência dos novos processos migratórios, a situação modelar dos povos indígenas, e a sofisticação do colonialismo na forma contemporânea da xenofobia. Na inafastável inter-relação desses fenômenos, o racismo “reflete a natureza cambiante do estado-nação e o papel de ideologias nacionalistas no reposicionamento de grupos políticos de interesse”.³⁵

Entretanto, apesar da peculiaridade do diagnóstico, remetendo à necessidade de um exame mais detido das metamorfoses do estado contemporâneo, o texto recorre, ao fim e ao cabo, à trivial exortação à responsabilidade da eventual “sociedade civil mundial” para superar as dificuldades de uma formulação normativa, com base na constatação de que progressos são percebidos apenas como resultantes do trabalho de agências, organizações e programas multilaterais, “única forma de abarcar ampla, construtiva e universalmente as dimensões da questão”.³⁶

Um mês mais tarde, em janeiro de 2000, outra consulta foi realizada, sob os auspícios do *International Human Rights Law Group* e patrocínio da Fundação Rockefeller. Reunindo especialistas e acadêmicos no centro de estudos e conferências da Fundação em Bellagio, na Itália, a consulta ficou conhecida como “Consulta Bellagio”, e forneceu a principal base de referência para os encontros dos comitês preparatórios.³⁷ Douwe Korff, que foi o relator da

³⁴ *ibid.*, p.13.

³⁵ *ibid.*, p.14.

³⁶ *ibid.*

³⁷ Participaram e contribuíram à consulta Bellagio: Bertrand Ramcharan (Guyana), vice-alto comissário das nações unidas para direitos humanos; Gay J. McDougall (EUA), membro do comitê para a eliminação da discriminação racial e diretor executivo do International Human Rights Law Group; Aklog Birara (Etiópia), conselheiro do Banco Mundial sobre igualdade racial; Myrna Cunningham (Nicarágua), decana da Universidad de Las Regiones Autónomas de La Costa Caribe Nicaraguense (URACCAN); Dayna Cunningham (EUA), diretora associada para comunidades associadas da Fundação Rockefeller; N. Paul Divakar (Índia), diretor nacional da National Campaign for Dalit Human Rights (SAKSHI); Nimalka Fernando (Sri Lanka), presidente do movimento internacional contra todas as formas de discriminação racial e racismo (IMADR); Yash Ghai (Quênia), professor de direito público da Universidade de Hong Kong; Noeleen Heyzer (Singapura), diretor do Fundo e Desenvolvimento as Nações Unidas para as Mulheres (UNIFEM); Douwe Korff (Países Baixos), professor associado da Universidade de Essex; Bongani Majola (África do Sul), diretor nacional do Legal Resources Centre; Kumi Naidoo (África do Sul), secretário geral da Civicus: World Alliance for Citizen Participation; Claire Nelson (Jamaica), gerente de operações da divisão caribenha do Bid e presidente do

consulta do ICHRP um mês antes em Genebra, também relatou a “Consulta Bellagio”, juntamente com Alison Stewart.³⁸

Bastante mais assertivo que a consulta do ICHRP, não apenas por ter sido convocada pelo próprio Comitê, mas também por já partilhar do momento criado com o início dos encontros preparatórios para a Conferência, o relatório da “Consulta Bellagio” baseia-se numa análise abrangente de padrões históricos e contemporâneos de racismo e discriminação, incluindo suas causas e conseqüências, sem contudo pretender elaborar “uma análise exaustiva e aprofundada da miríade de formas e manifestações de racismo e intolerância”.³⁹ Avalia e prenuncia a conferência como “um evento global importante (...) que deve motivar um processo crítico, através do qual um consenso global possa ser construído”, devendo promover e partir de uma adesão completa “às resoluções da ONU que demandam uma concentração sobre estratégias práticas e orientadas à ação, compromissos concretos e específicos e objetivos mensuráveis e alcançáveis”.⁴⁰

O relatório é dividido em quatro seções. A parte 1 contextualiza as discussões da consulta no quadro da consulta do ICHRP, refletindo a análise do racismo e da negação do racismo então iniciada. A parte 2 contém um resumo das apresentações feitas durante a consulta a respeito de temas específicos, incluindo: globalização; imigração; conflito étnico; povos indígenas; recursos, remédios judiciais e reparações por meio de legislação e litigância; e o papel de instituições nacionais de direitos humanos. A parte 3 relata as recomendações da consulta referentes a: a) temas para a Conferência; b) ação, atividades e resultados; c) participação na Conferência; d) processos preparatórios regionais. A parte 4 remete ao formato e aos procedimentos da Conferência e contém informações táticas voltadas especialmente às ONGs.

Institute of Caribbean Studies; Paul Nchoji Nkwi (Camarões), coordenador de projetos da Ethno-net Africa e fundador da Associação Panafricana de Antropologia; John Payton (EUA), advogado de direitos civis do escritório Wilmer, Cutler & Pickering; Dulce Maria Pereira (Brasil), presidente da Fundação Cultural Palmares o Ministério da Cultura; Dimitrina Petrova (Bulgária), diretora executiva do European Roma Rights Center; Alan Phillips (Reino Unido), diretor executivo do Minority Rights Group International; Paulo Sérgio Pinheiro (Brasil), membro da Subcomissão de Direitos Humanos das Nações Unidas e diretor do Núcleo de Estudos da Violência da Universidade de São Paulo; N. Barney Pityana (África do Sul), diretor da South African Human Rights Commission; Nelia Sancho (Filipinas), coordenadora do Asian Women’s Human Rights Council; Pierre Sané (Senegal), Secretário Geral da Anistia Internacional; Alison N. Stewart (EUA), coordenador de Projetos Especiais do International Human Rights Law Group; Theo van Boven (Holanda), membro do Comitê para a Eliminação da Discriminação Racial; Lynn Walker Huntley (EUA), diretora da Comparative Human Relations Initiative da Southern Education Foundation, Inc.; Laurie Wiseberg (Canadá), diretor executivo da Human Rights Internet; e Todd Freier (EUA), assistente de programas do International Human Rights Law Group.

³⁸ Stewart, Alison N. & Korff, Douwe (relatores). *Bellagio consultation on the UN World Conference Against Racism*. International Human Rights Law Group & The Rockefeller Foundation: NY, 2000.

³⁹ *ibid.*, p. 3.

Na primeira parte, intitulada “A natureza do racismo”, a consulta inicia com a adoção da definição de discriminação racial do artigo 1º, parágrafo 1 da Convenção, segundo a qual o racismo se define por:

“Qualquer distinção, exclusão, restrição ou preferência baseada em raça, cor, descendência ou origem étnica ou racial, que tenha o propósito ou o efeito de anular ou impedir o reconhecimento, o gozo ou o exercício, numa base igualitária, de direitos humanos e outras liberdades fundamentais no campo político, econômico, social, cultural ou em qualquer outro campo da vida pública”.⁴¹

Ciente da superação de controvérsias estereis da conferência de Viena, quando muito das discussões se concentrou sobre o tópico universalidade e abrangência, e da necessidade de superar o estágio em que estacionaram as duas conferências contra o racismo anteriores, a consulta orienta a Conferência a, ao adotar os termos da Convenção, não permitir que nenhuma controvérsia fática se oponha à constatação fundante da convocação desta Conferência, a saber, que “o racismo existe e persiste em todas as sociedades e em todos os países”. A variação de suas formas de manifestação e perpetração não altera sua natureza, e o acompanhamento dessas variações, ao longo de linhas cultural e historicamente contingenciais, deve ser o instrumento para o desenvolvimento de forma contingenciais e concretas de combatê-lo, mas não de defini-lo. A ubiquidade do racismo, porém, não assegura sua visibilidade, pois a negação de sua pervasividade ocorre em muitos níveis, incluindo mesmo a linguagem descritiva: “termos como minoria étnica, conflito étnico, restrições à imigração, novo imigrante, estrangeiro ilegal, pobres urbanos e ‘color-blindness’ são usados para negar ou obscurecer os aspectos racistas de políticas governamentais e comportamentos sociais”.⁴²

A busca por uma definição potencialmente consensual não deve ocluir, porém, a necessidade de uma definição suficientemente abrangente, aguda e historicamente informada, que não se renda aos requintes do fenômeno, uma vez que, sendo instrumental para a aquisição e a manutenção do poder, o racismo continua a determinar que “os níveis de desenvolvimento econômico e tecnológico de nações, povos e grupos humanos continuem a mover-se claramente ao longo de linhas raciais que foram definidas pelo colonialismo e pela

⁴⁰ *ibid.*, p. 2.

⁴¹ *Convenção Internacional para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial*, 1969.

⁴² *Bellagio Consultation* : p. 4.

escravidão”.⁴³ Além de ubíquo, o racismo é também complexo e maleável, ligando-se estreitamente a outras formas de discriminação e intolerância. E ainda mais, a consulta ressalta a ambivalência do racismo, pois se “cada ser humano possui múltiplas bases de identidade, uma pessoa pode ser ao mesmo tempo uma vítima e um perpetrador de ações discriminatórias”.⁴⁴

A segunda parte aborda os temas específicos a serem levantados, reconhecendo contudo que as muitas complexidades e sutilezas do racismo, como se estrutura e se manifesta e como sobrevive e se transforma, encontram-se além dos propósitos manifestos da consulta. Com essa ressalva em mente, os participantes arrolaram as propostas de temas tais como a globalização, a imigração, conflitos étnicos, povos indígenas, legislação e litigância, com ênfase numa análise do experimento estadunidense; e finalmente o papel das instituições nacionais de direitos humanos.

“Não surpreendentemente, a concentração econômica e digital ocorrem ao longo das fendas do colonialismo: Norte/Sul e branco/preto”. Em sua avaliação do impacto da globalização sobre as manifestações do racismo, a consulta aponta que a responsabilidade do Estado é clara, uma vez que “a globalização ocorre na prática por meio de leis e políticas no nível nacional”.⁴⁵ As idéias de responsabilização do Estado e de adoção de códigos de conduta corporativos, avançadas ao longo de processos paralelos de consulta e negociação no sistema da ONU constituem a saída apontada pela consulta nessa avaliação episódica e tópica da globalização: “para que a globalização tenha um impacto positivo sobre o racismo, os interesses do setor privado devem ser temperados pela responsabilidade do Estado e das corporações”.⁴⁶

Com relação ao tratamento discriminatório de trabalhadores migrantes e refugiados, a consulta lamenta que a Convenção Internacional para a Proteção dos Direitos de todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros de suas Famílias contasse em 1999, nove anos após sua adoção, com apenas doze ratificações. “Apesar de apenas atividades, e nunca pessoas, poderem ser ilegais”⁴⁷, migrantes e refugiados são frequente e crescentemente caracterizados e estigmatizados como estrangeiros ilegais, numa das manifestações contemporâneas mais

⁴³ *ibid.*, p. 5.

⁴⁴ *ibid.*, p. 6.

⁴⁵ *ibid.*, p. 7.

⁴⁶ *ibid.*, p. 6.

⁴⁷ *ibid.*, p. 9.

virulentas de práticas e políticas discriminatórias. Apesar de distinções entre cidadãos e não-cidadãos não serem contempladas no quadro operacional original da Convenção, o Comitê decidiu que discriminação na concessão de cidadania se encontra no âmbito da Convenção. Não deixa de ser instigante acompanhar o processo pelo qual a impossibilidade de alcançar a proscrição de uma prática discriminatória no documento consensual foi contornada através do trabalho construtivo do órgão executivo da Convenção.

Para a abordagem da incidência do racismo e da discriminação sobre os conflitos contemporâneos, a consulta adota uma distinção doutrinária entre os componentes do cenários conflitivo. Dessa forma, haveria a necessidade de avaliar diferentemente, e com estratégias distintas, fatores históricos, fatores de predisposição e fatores desencadeadores, encontrando as formas distintivas em que padrões discriminatórios se atuam e evoluem em conjunto com esses fatores.

Os direitos dos povos indígenas, por outro lado, careceram de atenção e desenvolvimento em função de sua natureza conceitual distintiva. Dessa maneira, foi possível que “ao longo dos últimos 50 anos, o regime internacional para a promoção e a proteção dos direitos humanos enfocasse principalmente os direitos individuais, deixando a jurisprudência dos direitos coletivos comparavelmente subdesenvolvida”.⁴⁸ O diagnóstico aponta portanto para uma deficiência estrutural do discurso dos direitos humanos,⁴⁹ e para a necessidade de alterar tanto a ênfase e a estratégia quanto a linguagem. O discurso sobre o racismo e a discriminação deve, portanto, “incorporar plenamente todos os temas que poderiam ser vistos como categorias isoladas, de modo a oferecer respostas efetivas ao abordar o racismo institucionalizado, a globalização, a imigração, o colonialismo, a escravidão, o conflito civil e o racismo internalizado”.⁵⁰

⁴⁸ *ibid.*, p. 10.

⁴⁹ Nessa perspectiva, mais do que pelo conteúdo dos direitos, foi através dos meios de implementação que se estabeleceu o critério convencional de sua organização. O atributo distintivo dos direitos civis e políticos está expresso no Primeiro protocolo adicional à convenção sobre direitos civis e políticos (icpr), que instituiu a possibilidade de pleito das vítimas à Comissão de Direitos Humanos. Esse atributo distintivo é inextensivo ao conjunto dos direitos, de modo que os instrumentos de supervisão e implementação jamais estiveram desvinculados estruturalmente da realização de um programa restrito de desenvolvimento institucional, restando o processo de reconhecimento dos direitos econômicos, sociais e culturais, desde o início, aquém do ponto de constituir-se em pauta regulatória efetiva. Neste sentido, v. Cançado-Trindade, A. A., *Co-existence and coordination of mechanisms of international protection of human rights*, Hag. Rec. 202, 1987: os órgãos internacionais de supervisão dos direitos humanos derivam suas funções e poderes de distintos instrumentos, que constituem as bases legais dos seus métodos de operação.

⁵⁰ *ibid.*, p. 11.

Ao incorporar o exemplo do experimento estadunidense em matéria de litigância e jurisprudência antidiscriminatória, a Consulta reconhece que, ainda que não sirva para ser adaptado prontamente, pode ser produtivamente examinado para ilustrar os fatores que tornam efetivas ou inefetivas as estruturas legais que proíbem a discriminação racial. Os EEUU têm leis numerosas e abrangentes sobre discriminação racial, algumas das mais importantes datando de 1866. Tais leis são incisivas ao tratar de direitos civis e políticos, “sem contudo abordar direitos econômicos, sociais ou culturais”. A partir do relato das discussões da Consulta, o que fica claro no exemplo estadunidense é que “boas leis não são suficientes”. Fatores adicionais de regularidade procedimental e garantias de acesso ao sistema judicial precisam ser produzidos para assegurar a efetividade da legislação”.⁵¹

A análise de mecanismos correntes em legislações nacionais e nos instrumentos internacionais convencionais parece demonstrar que “qualquer regulação, proibição ou recurso à disposição das vítimas, em nível nacional ou internacional, abordará apenas as manifestações do racismo, não suas causas e ainda menos as suas consequências mais significantes”.⁵²

A Consulta aponta para as instituições nacionais de direitos humanos como os principais agentes de veiculação das demandas e das mudanças necessárias. Para o adequado desempenho de seu papel, os participantes à consulta arrolaram alguns critérios decisivos e imprescindíveis. Tais critérios deveriam orientar a criação, a reforma e o trabalho dessas instituições, com vistas a um monitoramento regular efetivo. De saída, é fundamental que seus membros sejam representativos da população atendida, assim como o elencamento de prioridades deve ser decidido por meio de procedimentos de consulta diretos, abertos e transparentes. Correspondentemente, devem revestir-se de imparcialidade, independência e credibilidade. Seu mandato deve ser suficientemente amplo e devem dispor de recursos adequados. Sob pena de redundarem em irrelevância, devem ser capazes monitorar a implementação dos padrões que estabelecem. Devem primar por conquistar visibilidade e assegurar amplo e fácil acesso aos interessados. Seu envolvimento prioritário deve ser com a educação e conscientização pública. Além do mais, a distinção entre tais instituições e as cortes judiciais deve ser clara o bastante, de modo a garantir que “seus juízos sejam

⁵¹ *ibid.*, pp. 11-2.

⁵² *ibid.*, p. 12.

recomendações e não vereditos”.⁵³ De outra maneira, correm o risco de ameaçar garantias de procedimento fundamentais ao estado de direito.

A terceira parte do relatório elenca as recomendações extraídas da consulta. Versa sobre quatro tópicos:

- a) recomendações de temas para a Conferência;
- b) recomendações de atividades, estratégias de ação, e avaliação de resultados;
- c) recomendações relacionadas aos participantes da Conferência; e
- d) recomendações relacionadas aos processos preparatórios regionais.

a) temas centrais para a Conferência: O ponto de partida para as discussões sobre temas deve-se orientar, tanto para a Consulta quanto para a Conferência, pelos objetivos estabelecidos na Resolução 1997/74 da Comissão de Direitos Humanos, envolvendo: formas e manifestações do racismo; vítimas do racismo; recursos, reparações e medidas compensatórias; estratégias para alcançar plena e efetiva igualdade e responsabilidade.⁵⁴

I. Formas e manifestações do racismo, da discriminação racial, da xenofobia e de formas correlatas de formas correlatas de intolerâncias:

1. fontes, causas e fatores que contribuem para o racismo: o legado e as formas contemporâneas do colonialismo e da escravidão; padrões desiguais de desenvolvimento e políticas sócio-econômicas discriminatórias; bases múltiplas de identidade;

2. racismo institucional, estrutural e sistêmico;

3. xenofobia e políticas nacionais de imigração discriminatórias;

4. discriminação baseada na cor da pele;

5. conflitos étnicos;

6. sistema de castas;

7. intolerância religiosa;

8. discurso e crimes motivados por ódio;

9. racismo na aplicação da justiça e no sistema criminal;

⁵³ *ibid.*, p. 13.

⁵⁴ *ibid.*, p. 15-7.

II. Vítimas do racismo, da discriminação racial, da xenofobia e de formas correlatas de intolerância (identificação dos alvos):

1. povos indígenas;
2. minorias étnicas, nacionais, religiosas e linguísticas;
3. “maiorias excluídas”;
4. migrantes, refugiados, aspirantes a asilo, pessoas desalojadas;
5. grupos sujeitos à discriminação em razão de descendência;
6. afroamericanos;

III. Recursos, reparações e medidas compensatórias (instrumentos contra padrões persistentes e violações individuais):

1. medidas legislativas, regulatórias, administrativas, judiciais, políticas e sócio-econômicas;
2. reforma do sistema criminal e repressivo;
3. medidas especiais e ação afirmativa;
4. reparações;

IV. Estratégias para alcançar plena e efetiva igualdade e responsabilidade:

1. plena implementação da convenção;
2. criação de mecanismos preventivos e de pronta advertência;
3. responsabilização de agentes não-estatais, incluindo o setor empresarial e financeiro;
4. avaliação dos custos da exclusão e dos benefícios da diversidade;
5. garantia de plena, efetiva e igualitária participação e autodeterminação;
6. promoção de direitos econômicos, sociais e culturais;
7. abordagem de atitudes e comportamentos sociais, estereótipos culturais e discriminação interpessoal;
8. fortalecimento do papel dos governos na promoção da diversidade, do multiculturalismo e da tolerância;
9. elevação da capacidade de instituições nacionais, ongs e entidades da sociedade civil para combater o racismo;
10. superação da cisão digital através da promoção do acesso à tecnologias de informação;
11. utilização da educação, tecnologia de informação e meios de comunicação para prevenir o racismo e a intolerância;
12. monitoramento e mensuração dos avanços.

b) Atividades, estratégias de ação, e avaliação de resultados: Em meio a esse tópico, é veiculada a necessidade de oferecer à Conferência idéias de ações e atividades, sempre ressaltando a necessidade de que sejam ao mesmo tempo práticas, concretas, inovadoras e

capazes de obter um amplo impacto. O anexo 1 do relatório arrola uma série de idéias trazidas pelos participantes que preenchem esses critérios. Cada sugestão segue um modelo de apresentação que oferece uma descrição da atividade, as etapas sugeridas para sua implementação e os agentes preferenciais de sua implementação. O rol constante do anexo 1 inclui:

- realização periódica de consultas de alto nível na ONU;
- promoção de campanhas de relações públicas e mídia global;
- estabelecimento de um currículo anti-racista online;
- criação de uma força-tarefa interagências da ONU sobre racismo;
- estabelecimento de um centro de pesquisa da ONU sobre racismo;
- criação de unidades anti-racismo no quadro das organizações regionais;
- arrecadação e disposição de fundos voluntários para as vítimas;
- promoção de campanha publicitária sucessiva à Conferência;
- estabelecimento de uma rede de centros de pesquisa;
- estímulo a declarações governamentais de compromisso;
- realização de audiências públicas sobre racismo;
- estipulação de um código de conduta internacional.

c) Participantes à Conferência: Os participantes da consulta confirmaram que a falha em levar em conta adequadamente as contribuições das Ongs minou seriamente os objetivos e a efetividade de outras conferências. Também confirmaram que resultados proveitosos ocorreram através da tática das “melhores práticas”, que permite que governos, ao apresentarem os resultados das atividades desenvolvidas com maior repercussão, efetividade e proveito em sua jurisdição, ecoem amplamente as contribuições de Ongs, como exemplifica a recente Conferência Diplomática para o Estabelecimento da Corte Penal Internacional. Ainda

no modelo da Conferência de Roma, a consulta recomenda garantir que as Ongs tenham acesso total a todos os encontros da conferência governamental e a todas as sessões prévias.⁵⁵

Da mesma forma como a Conferência se propõe a abordar temas não-tradicionais no direito internacional, deve fazê-lo por formas não-tradicionais e assegurar a participação de agentes não-tradicionais, mas de papel decisivo no combate ao racismo. A Consulta recomenda que uma audição de testemunho com vítimas de racismo, de discriminação racial, de xenofobia e de formas correlatas de intolerância seja programada na agenda da conferência governamental.⁵⁶

Há neste tópico o desvelamento de uma pretensão clara de que a Conferência de Durban opere a maior abrangência possível, o abarcamento exaustivo de todos os promotores da pauta normativa internacional, no quadro do discurso contemporâneo dos direitos humanos. Segundo as recomendações da Consulta, a Conferência deveria ser aberta a:

1. qualquer Ong com status consultivo junto ao Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC);
2. qualquer Ong ou grupo credenciado junto aos encontros regionais ou preparatórios;
3. qualquer Ong ou grupo que tenha participado em qualquer das conferências da ONU, ou encontros regionais ou preparatórios, nos últimos dez anos;
4. qualquer ong ou grupo que tenha tomado parte nas sessões da Comissão de Direitos Humanos, da Subcomissão de Direitos Humanos ou em qualquer de seus grupos de trabalho;
5. qualquer Ong ou grupo que tenha interesse nos assuntos da Conferência, desde que comprometido com os propósitos e princípios das Nações Unidas.⁵⁷

d) processos preparatórios regionais: As atividades regionais preparatórias têm um caráter peculiar de investigação e cognição das dimensões específicas do racismo e das práticas discriminatórias correntes. São os instrumentos pelos quais problemas concretos relativos às formas contemporâneas do racismo podem ser identificados e veiculados, “melhores práticas”

⁵⁵ *ibid.*, p. 21.

⁵⁶ *ibid.*

⁵⁷ *ibid.*, p. 22.

e modelos bem-sucedidos de combate ao racismo podem ser examinados, estratégias concretas podem ser formuladas, além de constituírem os foros onde “uma participação ampla e bases para o consenso podem ser mobilizadas”.⁵⁸

A quarta seção de recomendações da consulta se dedica a examinar o formato e os procedimentos que a Conferência deve adotar em sua realização, considerados os seguintes tópicos principais: as atividades do Comitê preparatório; os processos preparatórios regionais; os próximos passos a serem tomados pelas Ongs ao se prepararem para a Conferência; a negociação do trâmite político em torno da Conferência; a preparação do Fórum de Ongs; e as lições tiradas das conferências anteriores.

O comitê preparatório reunir-se-ia pela primeira vez de 1º. a 5 de maio de 2000, em Genebra, subseqüentemente à 56ª. sessão da Comissão de Direitos Humanos. Esperava-se que as recomendações da consulta fossem seguidas e que os seguintes tópicos fossem finalizados: a agenda e as datas da Conferência e do Fórum de Ongs, os locais a serem utilizados, o formato a ser adotado, as regras procedimentais, e um projeto ou uma minuta de documento final. A agenda deveria basear-se nos objetivos gerais definidos pela Resolução 52/111 da Assembléia Geral, de 12/12/1997. Também os processos preparatórios regionais foram delineados pela mesma Resolução 52/111. Ao longo do ano de 2000, os encontros preparatórios regionais teriam lugar, patrocinados e promovidos por governos e instituições intergovernamentais. Na Europa, o encontro teria lugar em Estrasburgo em outubro, sob os auspícios do Conselho Europeu. Na Ásia, com patrocínio do governo iraniano, o encontro teria lugar em Teerã. No continente africano, o encontro dar-se-ia em Dakar, patrocinado pela antiga Organização da Unidade Africana (OUA). Nas Américas, sob o patrocínio do governo brasileiro e do Instituto Interamericano de Direitos Humanos, sediado na Costa Rica, o encontro preparatório ocorreria em Santiago.⁵⁹

A consulta insistia que, para os propósitos desta Conferência, seria apropriado que EEUU e Canadá fossem agrupados com a América Latina e o Caribe, uma vez que, as semelhanças de como e por quê o racismo se manifesta e precisa ser abordado nas Américas reforçaria o fato de que o sistema regional de direitos humanos, no quadro da Organização de Estados Americanos (OEA) engloba igualmente a todos.

⁵⁸ *ibid.*, p. 23.

⁵⁹ V. abaixo relato do acompanhamento das reuniões do Comitê preparatório e do encontro preparatório das Américas, pp. 29 e seguintes.

Com relação aos próximos passos imediatos para a organização, considerava-se fundamental a provisão dos recursos necessários, ressaltando que o grosso do montante seria oferecido pelo governo sul-africano, com o apoio dos países nórdicos. Além disso, o montante sob responsabilidade do Alto Comissariado de Direitos Humanos seria provisionado pela Fundação das Nações Unidas.

Considerando a negociação do trâmite político na preparação da Conferência, a consulta avaliou potenciais pontos críticos e estratégias possíveis para lidar com assuntos controvertidos. De qualquer forma, “a Conferência certamente não escapará à política intergovernamental”.⁶⁰ E governos geralmente se recusam a reconhecer como pessoas no país são marginalizadas e excluídas, preferindo “enfocar a marginalização do próprio país no sentido geopolítico mais genérico”. Também o tratamento de “questões econômicas como denominador comum da discriminação racial no mundo” suscitará problemas.⁶¹ Muito da dificuldade provém da recusa de vários países economicamente poderosos em assimilar a interdependência e a indissociabilidade do conjunto dos direitos, bloqueando recorrentemente o reconhecimento de direitos econômicos, sociais e culturais e o direito ao desenvolvimento como direitos humanos.⁶²

Os temas assumidos como os potencialmente mais sensíveis incluíam a invocação de direitos econômicos, a reivindicação de reparações pela escravidão e pelo tráfico transatlântico de escravos, e as demandas políticas e simbólicas de palestinos, tibetanos e aborígenes.

A consulta acreditava que os únicos agentes independentes o suficiente para promover um contorno dos bloqueios seriam as Ongs, que precisariam “desenvolver uma estratégia de abordagem dos governos para levantar questões sensíveis nos foros públicos”. Tal estratégia poderia contemplar, por exemplo, “a apresentação e o patrocínio de propostas de consenso, a invocação de resoluções de conferências anteriores, e o apoio à construção de coalizões”.⁶³

As Ongs desempenham no contexto dos entraves ao consenso o papel de depositárias da responsabilidade pelo sucesso de uma Conferência que se prevê intrincada. A exortação da consulta é explícita: “as Ongs devem exigir claramente uma mudança no *status quo*”.⁶⁴ Dessa

⁶⁰ *Bellagio Consultation*: p. 27.

⁶¹ *ibid.*

⁶² v. acima n. 49.

⁶³ *Bellagio Consultation*: p. 27.

⁶⁴ *ibid.*, p. 28.

forma, e em vista de uma tal responsabilidade, conviria avaliar a medida em que, do ponto de vista abstrato de um discurso dos direitos humanos que se anuncia desajustado com relação às estruturas políticas do sistema intergovernamental, a instrumentalidade que representa a incorporação das Ongs nos encontros diplomáticos.

Além de tudo o mais, porém, o propósito primordial do Fórum de Ongs seria abrir novas frentes de expansão do discurso dos direitos humanos, dando “voz e visibilidade a grupos e formas de racismo atualmente invisíveis ou negados, tais como dalits, afrolatinos, roma, burakumin, povos indígenas, negros norte-africanos, trabalhadores migrantes etc.”⁶⁵ Além disso, caberia às Ongs oferecer em seu fórum um espaço aberto à ampla participação, “não confinado à terminologia e ao protocolo da ONU” e oferecer uma base para o “desenvolvimento de estratégias de pressão sobre as delegações governamentais e para influenciar a conferência governamental”.⁶⁶ Por sua vez, as Ongs teriam a chance de esboçar seu próprio documento final, ainda que sem valor formal ou vinculativo. Outros benefícios do Fórum de Ongs incluiriam a facilidade para a troca de informações, experiências e estratégias de ativismo de base e de reivindicação internacional, a oportunidade de construir de coalizões e entrelaçamento para vários tipos de grupos, a aproximação recíproca de diversas comunidades de direitos humanos, abrangendo grupos de defesa e promoção dos direitos das mulheres, direitos econômicos, direitos de povos indígenas, justiça racial e justiça social, entre outros. A idéia básica parece ser a de que o formato e a natureza do Fórum de Ongs poderia oferecer uma possibilidade da unificação temática, aparentemente impossível no fórum governamental, através do entrecruzamento de bases. Mas a distância entre um e outro fórum é a distância entre a agregação e o consenso, ou a impossibilidade dele.

Ao apresentar a estratégia da ONU de abordar os temas candentes da agenda internacional por meio de conferências mundiais, a consulta procura avaliar as lições formais que podem ser obtidas da experiência das últimas conferências, em termos de sucessos, mas também de oportunidades perdidas. Mas a análise não se limita apenas aos aspectos formais, e as discussões apontam para um breve balanço sintético da evolução recente do discurso dos direitos humanos.

⁶⁵ *ibid.*

⁶⁶ *ibid.*

O foco principal é lançado sobre as realizações da Conferência Mundial de Direitos Humanos de Viena (1993) e da Quarta Conferência Mundial das Mulheres em Beijing (1995), mas as outras conferências da década são também contempladas:

- Cúpula Mundial para as Crianças (1990);
- Conferência sobre Meio-ambiente e Desenvolvimento (1992);
- Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento (1994);
- Cúpula Mundial para o Desenvolvimento Social (1995);
- Conferência sobre Assentamentos Humanos (Habitat 2, 1996);
- Cúpula Mundial da Alimentação (1996); e
- Conferência Diplomática de Roma para o Estabelecimento de uma Corte Penal Internacional (1998).

Entre os maiores sucessos da Conferência de Viena são destacados:

- a reafirmação da validade universal e da indivisibilidade dos direitos humanos e liberdades fundamentais;
- o compromisso em tornar os direitos humanos e as questões de gênero tema central no sistema das nações unidas;
- o compromisso em fortalecer os mecanismos de direitos humanos da ONU;
- o estabelecimento do escritório do alto comissariado de direitos humanos;
- o estabelecimento do relator especial (*special rapporteur*) sobre violência contra as mulheres, suas causas e consequências; e
- o avanço no debate internacional sobre a necessidade de uma corte penal internacional.⁶⁷

Ao avaliar a Conferência de Beijing, a consulta considera entre os resultados mais proveitosos:

⁶⁷ *ibid.*, p. 29.

- a reafirmação dos direitos das mulheres como direitos humanos;
- o aumento da visibilidade da Convenção para a eliminação de todas as formas de discriminação contra as mulheres;
- a estipulação das questões de gênero na agenda internacional;
- a adoção de um documento final forte e abrangente;
- a obtenção de reações nacionais de governos;
- o estabelecimento dos cargos de secretário-geral-assistente e conselheiro especial para questões de gênero;
- a reunião de um total de 50 mil participantes (30 mil no Fórum de Ongs).⁶⁸

Mas ao mesmo tempo, a partir das oportunidades perdidas nas últimas conferências, elementos formais precisam ser mais refinados. Entre outras advertências, a consulta avalia que:

- os governos deveriam enviar à Conferência melhores negociadores;
- autoridades de escalões mais baixos, que tenham um impacto mais direto sobre a implementação de políticas públicas, deveriam ser chamadas a participar;
- o programa de ação da Conferência, e os planos de ação nacionais, devem conter compromissos específicos e objetivos mensuráveis, mecanismos efetivos de responsabilização e alocação adequada de recursos;
- as Ongs precisam reconhecer que a Conferência é um processo e não um evento, sendo que o processo preparatório para a Conferência é, portanto já a Conferência.⁶⁹

Uma participação deficiente das Ongs viria em detrimento do próprio processo governamental, pois sua atuação é avaliada como indispensável para a articulação dos princípios a serem afirmados no documento final, para a identificação dos problemas contemporâneos do racismo, bem como para o desenvolvimento e, em última instância, implementação e monitoramento de estratégias e planos de ação.

⁶⁸ *ibid.*, pp. 29-30.

⁶⁹ *ibid.*, pp. 30-1.

Correspondentemente, a consulta insta ao Comitê preparatório por meio de uma lista de princípios que seja assegurada a paridade e a acessibilidade recíproca entre a conferência governamental e o Fórum de Ongs. E em seguida, arrolam-se uma série de recomendações procedimentais para as Ongs com vistas a uma preparação adequada para a participação à Conferência.

Após as consultas prévias encomendadas pelo IHRLP e pelo IHRLG, foi a vez de o processo preparatório regional ganhar momento. Em sua Resolução 2000/14, a Comissão de Direitos Humanos havia pedido que os encontros preparatórios regionais identificassem “tendências, prioridades e obstáculos, em nível nacional e regional” e formulassem “recomendações específicas para ações a serem empreendidas no futuro para combater o racismo, a discriminação racial, a xenofobia e formas correlatas de intolerância”. O Seminário Regional de Especialistas para a América Latina e o Caribe, intitulado “medidas econômicas, sociais e legais para combater o racismo, com especial referência aos grupos vulneráveis”, ocorreu de 25 a 27 de outubro de 2000 no escritório regional da Cepal em Santiago.⁷⁰ Esse foi o quinto e o último seminário regional preparatório para a conferência mundial.⁷¹ A pauta programática contemplada pelos diversos textos apresentados pelos participantes ao seminário e das discussões temáticas é relativamente homogênea em seus fundamentos, prevalecendo uma ligeira diferenciação quanto à ênfase posta sobre as dimensões culturais do racismo e do anti-racismo.⁷²

⁷⁰ As contribuições, discussões, conclusões e recomendações extraídas dos textos apresentados ao seminário foram sumariadas e reunidas no *Relatório do Seminário Regional de Especialistas para a América Latina e o Caribe Sobre Medidas Econômicas, Sociais e Legais para Combater o Racismo, com Referência Particular aos Grupos Vulneráveis*. A/conf. 189/pc. 2/5, 2001.

⁷¹ Os outros encontros regionais ocorreram em Estrasburgo, Dakar e Teerã.

⁷² Foram apresentados como contribuições textos de 12 dos participantes: BENGUA, José. “*Strengthening human rights capacities for combating racism and intolerance, e.g. the rule of law, equal access to and treatment by administrative and judicial institutions, the role of law enforcement and prison authorities, human rights education and training, national programmes and policies to eliminate racial discrimination*”, HR/SANT/SEM.5/2000/BP.9; Cuadros, Manuel Rodríguez. “*The situation of mestizos and other vulnerable groups: various manifestations of racial discrimination in public and private life*”, HR/SANT/SEM.5/2000/BP.8; Guerrero, Diego Alfonso Iturralde. “*Indigenous populations and the protection of economic, social and cultural rights: access to education, housing, health care, employment; the special problem of land rights, protection of cultural identity and traditions*”, HR/SANT/SEM.5/2000/BP.4; Hopenhayn, Martin. “*Ethnic and racial discrimination and xenophobia in Latin America and the Caribbean*”, HR/SANT/SEM.5/2000/BP.2/2; Martínez, Atencio López. “*Action by NGOs and civil society: perspectives and best practices*”, HR/SANT/SEM.5/2000/BP.11; Martínez, Roberto Cuéllar. “*Action by Governments and national human rights institutions: best practices*”, HR/SANT/SEM.5/2000/BP.12; Pizarro, Gabriela Rodríguez. “*Migrants: economic factors, employment, status as non-citizens and the rise of xenophobia and discrimination*”, HR/SANT/SEM.5/2000/BP.6; Rattray, Kenneth Osborne. “*Effective remedies against racial discrimination in the region: perspectives on more effective remedies and reforms*”, HR/SANT/SEM.5/2000/BP.10; Rivera, María Magdalena Gómez. “*Indigenous populations and the protection of civil and political rights: equal treatment and full participation in the Government, access to the courts*”,

O texto apresentado por Edna Roland, exemplarmente, reflete e contempla o desenvolvimento verificado ao longo das consultas realizadas anteriormente e se insere no quadro de um refinamento progressivo da terminologia e das categorias discursivas a serem mobilizadas para a Conferência.⁷³ Iniciando com a referência de praxe à definição de discriminação racial oferecida pela Convenção, o texto confere uma menção positiva à terminologia ali proposta com respeito às medidas especiais para a promoção de igualdade.⁷⁴

Em sua avaliação, a pobreza é um resultado do racismo, enquanto, por seu turno, “o racismo é usado para justificar a expropriação de riqueza de alguns em benefício de outros”. Reconhecendo não haver clareza sobre o sentido da causalidade no debate sobre o elo entre racismo e pobreza, ressalta que não há como negar sua estreita conexão. Negar a existência de racismo seria portanto um pretexto para esconder sua existência, contra o quê os recenseamentos conduzidos pelos estados deveriam incluir uma classificação informada por raça ou origem étnica.

Seu texto destaca ainda que o retorno de investimentos em educação tem-se revelado mais lento que o retorno de investimentos em saúde, devendo ser esta portanto a prioridade nos programas de promoção da qualidade de vida, sem detrimento dos investimentos em educação e com ênfase no estímulo à iniciativa empresarial de afrodescendentes. Menção especial é feita aos trabalhadores domésticos afrodescendentes e à necessidade de garantias de seus direitos. Além disso, recomenda que nenhuma distinção entre cidadãos e não-cidadãos deveria ser utilizada como pretexto para a discriminação.

Assinalando que “50% da população brasileira é composta por negros”, a representante do Conselho das Comunidades Negras de São Paulo, que não chegou a apresentar sua contribuição num texto, recomendou que uma percentagem dos investimentos de instituições internacionais deveria ser destinada ao apoio às pequenas e médias empresas

access to private establishments open to the public and full legal protection”, HR/SANT/SEM.5/2000/BP.3; Roland, Edna Maria Santos. “*The situation of African-Americans: marginalization on the basis of race and poverty, attitudes towards cultural identity*”, HR/SANT/SEM.5/2000/BP.7; Villa, Alejandro Valencia. “*Displaced persons, refugees and asylum-seekers: national practices and policies, racial discrimination in the host country*”, HR/SANT/SEM.5/2000/BP.5; Yutzis, Mario Jorge. “*General trends, priorities and obstacles in combating racism, racial discrimination, xenophobia and related intolerance*”, HR/SANT/SEM.5/2000/BP.2.

⁷³ Roland, Edna María Santos. “*The situation of African-Americans: marginalization on the basis of race and poverty, attitudes towards cultural identity*”, HR/SANT/SEM.5/2000/BP.7.

⁷⁴ *ibid.*, p.12.

de negros, além de ressaltar que “os custos de uma campanha eleitoral dificultam o acesso de candidatos negros ao parlamento”.⁷⁵

O representante do Banco Mundial assinalou que sua instituição somente poderia alterar as condições de concessão de crédito com a anuência dos estados envolvidos, ressaltando que alguns estados já aceitam a destinação de recursos para programas voltados a comunidades específicas enquanto outros estados ainda não. Fez notar também que o Banco Mundial “não tem autoridade legal para conceder crédito diretamente a Ongs”.⁷⁶

A representante brasileira afirmou que um grupo de trabalho interministerial produziu uma série de recomendações para combater o racismo e melhorar as condições de comunidades afrodescendentes, que incluiriam:

- um aperfeiçoamento na disposição de dados sobre comunidades afrolatinoamericanas, de modo a despertar maior atenção sobre sua situação nas diversas instâncias do estado; medidas ativas para combater a discriminação no recrutamento de pessoal;
- medidas ativas com relação às políticas públicas de assistência de saúde voltadas às comunidades de afrolatinos;
- a superação do racismo persistente na educação pública, incluindo a revisão de livros-texto com vistas à eliminação de estereótipos raciais e o oferecimento de suporte didático aos professores.⁷⁷

Reconhecendo que mudanças positivas já vêm ocorrendo, Edna Roland ressaltou que o governo brasileiro não foi capaz de implementar muitas das recomendações do grupo interministerial, “em especial aquelas que teriam um impacto real sobre as condições de vida dos afrolatinos”.⁷⁸ Apontou ainda que os ajustes estruturais nos serviços públicos reduziram a oferta de cuidados de saúde dispensados às comunidades afrolatinas, bem como dificultaram seu acesso a outros serviços públicos.

Encerrando as discussões do Seminário, o Vice-alto-comissário de Direitos Humanos em sua declaração conclusiva ofereceu uma proposta em torno de “uma cultura universalista

⁷⁵ *ibid.*, p.13.

⁷⁶ *ibid.*

⁷⁷ *ibid.*

⁷⁸ *ibid.*

de direitos humanos em cada estado como um conceito estratégico que poderia auxiliar na superação de problemas relacionados ao racismo”.⁷⁹

Na súmula das conclusões, ressalta-se a evidência de que a expectativa posta sobre a Conferência é alta com respeito à elevação do tema do racismo na pauta normativa internacional, em especial com relação ao padrão de acobertamento prevalente na América Latina. Uma vez que o racismo assume formas próprias e diferenciadas em cada país, essas formas precisam ser apropriadamente desveladas, abordadas e exploradas. Prevalece uma clivagem analítica entre o nível estatal e sócio-cultural, sendo a Conferência vista como vinculante de maneiras diferentes para esses dois universos, no que o seminário não deixa de seguir um padrão já corrente no processo preparatório. O ciclo da causalidade recíproca é repostado, mas sem qualquer acréscimo à fórmula ou qualquer sugestão de áreas de ataque prioritário: havendo um alto grau de correlação entre discriminação e desigualdade, fica indicado que a discriminação e o racismo são ao mesmo tempo causa e efeito das condições de pobreza e vulnerabilidade. A persistência e a ressurgência de práticas discriminatórias e atitudes xenófobas e racistas “estão associadas com a exclusão de amplos setores da sociedade do acesso a recursos materiais, a serviços e à participação política”.⁸⁰

Em sua política exterior e em relatórios internacionais, os estados da região advogam, ainda que em graus variados de comprometimento, “valores legais e éticos tais como igualdade e não-discriminação que não são compatíveis com o racismo e a xenofobia”. Dessa forma,

“subscrevem à legislação consuetudinária positiva internacional de direitos humanos que proíbe qualquer distinção, exclusão, restrição ou preferência baseada em raça, cor, descendência ou origem nacional ou étnica que tenha o propósito ou o efeito de anular ou impedir o reconhecimento ou o exercício em bases equitativas de direitos humanos e liberdades fundamentais no campo político, econômico, social, cultural ou qualquer outro da vida pública”.⁸¹

Nessa vinculação do padrão de comportamento dos governos com “valores legais e éticos” incompatíveis com o racismo, o seminário tenta de assegurar que as reservas que ainda maculam a adesão de muitos governos da região à Convenção possam ser contornadas

⁷⁹ *ibid.*, p.18.

⁸⁰ *ibid.*, p. 21.

⁸¹ *ibid.*

com o recurso à positivação de um costume internacional no quadro do sistema regional de proteção dos direitos humanos. Nessa proposta, o Seminário recomenda ainda “atenção às declarações judiciais e constitucionais, ao mesmo tempo em que às práticas sociais com elas inconsistentes”.⁸²

O racismo e a xenofobia operam em campos de ação específicos e aí devem ser combatidos. Na América Latina e no Caribe, tais campos específicos, e medidas específicas correspondentes, englobariam em especial:

- o acesso a recursos, em especial à terra;
- o acesso e a permanência no sistema educacional, além da necessidade de reforma de conteúdos, tratando a diversidade como um componente integral do capital e da riqueza da América Latina;
- cuidados de saúde e a baixa expectativa de vida dos grupos marginalizados;
- oportunidades de emprego e acesso ao trabalho;
- migração;
- o acesso à justiça, dificultado pelo preconceito, estereotípias, dificuldades linguísticas e distância das cortes, entre outras razões;
- irregularidades do sistema penal e carcerário, uma vez que o número de detentos oriundo de grupos vulneráveis é consistentemente desproporcional à percentagem representada por esses grupos na população, o que representa “uma forma particularmente opressiva de discriminação”.⁸³

O Seminário deplora o esqualido respeito às recomendações das primeiras duas conferências mundiais, em especial com relação aos povos indígenas, ao mesmo tempo em que reconhece que nenhuma política será bem-sucedida sem que em sua aplicação haja plena participação das populações afetadas: “o princípio da plena participação deve ser estabelecido no decorrer da Conferência e deve-se tornar um elemento central nas políticas destinadas a erradicar a discriminação racial em todas as suas formas”.⁸⁴

⁸² *ibid.*

⁸³ *ibid.*, p. 22.

⁸⁴ *ibid.*

Mas, ao mesmo tempo, a dimensão simbólica do combate ao racismo não deixa de ser um fator decisivo da sua efetividade. O Seminário conclui que ao longo do processo preparatório, a questão afro-americana provou ser

“um tema emergente a ser considerado. (...) Durante o Seminário, a voz do mundo afro-americano relatou uma longa história de injustiça, discriminação e tratamento degradante. A Conferência deveria conclamar os estados a iniciar um processo de mudança nas políticas e condutas que afetam tais populações. Os estados deveriam empreender ações simbólicas pedindo perdão por abusos cometidos, demonstrando assim as suas sociedades que políticas desse tipo não devem persistir e que a discriminação racial, o racismo e a xenofobia devem ser totalmente erradicados”.⁸⁵

Na seção que agrupa as recomendações do Seminário regional adota uma divisão entre recomendações gerais, com relação às manifestações discriminatórias e ao combate ao racismo como componente do discurso de direitos humanos, e recomendações específicas, enfocando em especial regras legais e sua aplicação, educação e informação, participação política, povos indígenas, afro-latinoamericanos, migrantes e refugiados e pessoas deslocadas e desalojadas.

Vale a pena passar um olhar um pouco mais detido sobre as recomendações regionais, se não por outra razão, para não romper a cadeia que acompanha as continuidades discursivas na preparação da Conferência. Assim, do rol das recomendações gerais do Seminário regional:

⁸⁵ *ibid.*, p. 23.

1. o racismo deve ser reconhecido, pública e sistematicamente, como um problema sério e enraizado a ser combatido; o fortalecimento dos grupos discriminados deve ser assegurado através do acesso à justiça e da implementação efetiva de seus direitos econômicos, sociais e culturais; o reconhecimento é um passo essencial na identificação dos problemas e no desenvolvimento de políticas públicas;
2. reconhecer a importância da herança cultural dos grupos discriminados e encorajar o diálogo transcultural;
3. todos os agentes públicos vinculáveis (estado, organizações intergovernamentais, regionais e da sociedade civil) devem participar na promoção dos aspectos multiculturais, multi-raciais e multi-étnicos da sociedade;
4. o reconhecimento das várias formas não-institucionalizadas de discriminação é indispensável e constitui o ponto de partida para ulteriores políticas e ações;
5. o respeito aos direitos humanos deve ser promovido e generalizado, em especial as regras e medidas de combate ao racismo;
6. os planos de ação da Conferência regional e mundial deve incluir objetivos específicos e mensuráveis, pontos de referência e indicadores para medir os progressos, cronogramas, recursos e mecanismos para monitorar a implementação e o cumprimento dos compromissos firmados;
7. os governos devem instituir monitoramentos de rotina sobre a situação dos grupos marginalizados, com a compilação de informação estatística desagregada, e devotar especial atenção à importância da pesquisa sobre o impacto da discriminação racial sobre o gozo de direitos;
8. os governos devem estabelecer e fortalecer organismos de direitos humanos (defensores públicos, advogados de direitos humanos, ombudsmans etc.), segundo os seguintes critérios:
 - a) conformação aos princípios relacionados ao estatuto nacional da proteção dos direitos humanos;
 - b) devem contar com uma unidade especializada em discriminação racial;
 - c) devem ter um mandato amplo em termos de questões e autoridade;
 - d) devem ser visíveis e acessíveis à população;
 - e) devem ser capazes de iniciar investigações, emitir recomendações e instituir procedimentos legais em casos de discriminação racial;
 - f) devem ser representativos da população atendida;
9. estabelecimento de grupos interdisciplinares compostos de membros do governo e da sociedade civil com o propósito de prevenir a emergência e a continuação de conflitos raciais ou étnicos que ameacem a paz ou a coexistência;

10. estados, organismos intergovernamentais e instituições financeiras internacionais devem estabelecer fundos de assistência a grupos que tenham sofrido sérias consequências decorrentes do racismo;
11. a composição das cortes deveria refletir a diversidade da população;
12. atenção especial deve ser dada ao racismo na administração da justiça;
13. ressalta-se a importância do investimento na educação de mulheres, um dos investimentos mais rentáveis entre as políticas de desenvolvimento;
14. atenção aos grupos indígenas na exploração da terra e de recursos minerais;
15. a Conferência deve recomendar ao sistema das Nações Unidas a criação de um mecanismo especial para coordenar todas as atividades da organização com respeito à luta contra o racismo (incluindo operações de campo) e verificar a implementação da declaração e do plano de ação;
16. uma unidade operacional interamericana deve ser criada;
17. o racismo no emprego e na economia deve ser investigado, preferencialmente através dos instrumentos da Organização Internacional do Trabalho (OIT);
18. investimentos e programas de crédito devem assegurar cotas percentuais aos grupos vulneráveis.

O rol das recomendações específicas relacionadas a regras legais e sua aplicação procura englobar e mobilizar toda a estrutura do discurso de direitos humanos mobilizável, com vistas a construir a viabilidade de uma proscrição discursiva do racismo:

19. alinhamento com as disposições do artigo 14 da Convenção, reconhecendo a competência do Comitê para a eliminação da discriminação racial para examinar as reclamações de indivíduos ou grupos que alegam ser vítimas de violações da convenção;
20. alcance da ratificação universal antes da Conferência;
21. adesão e ratificação dos tratados internacionais e instrumentos regionais de direitos humanos mais importantes, incluindo as Convenções 169 e 111 da OIT;
22. ratificação da Convenção Internacional para a Proteção dos Direitos de todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros de suas Famílias, de 18/12/1990;
23. saneamento de todas as disposições legais e administrativas que ainda contenham elementos discriminatórios;
24. medidas mais efetivas deveriam incluir as seguintes:

a) reconhecimento da necessidade de um conjunto de medidas preventivas e restritivas, p.e., i) adoção de uma lei contra a discriminação racial, com base no modelo da ONU hr/pub/96.2 e sua incorporação na legislação nacional; ii) extensão das medidas que proíbem a discriminação a todas as áreas do setor público e privado; iii) estabelecimento de legislação que estabeleça compensação civil para vítimas de discriminação racial;

b) b) a reabilitação de perpetradores e vítimas de discriminação dever ser conduzida por comissões de verdade, pedidos de desculpas e estabelecimento de compensações e fundos de reparação;

25. os recursos procedimentais previstos na legislação doméstica devem assegurar:

a) acesso tão amplo quanto possível;

b) os recursos disponíveis existentes devem ser dados a conhecer no contexto das ações relevantes e as vítimas de discriminação devem ser auxiliadas ao avaliar quais os recursos apropriados;

c) um limite de tempo razoável deve ser imposto para os inquéritos e processos envolvendo discriminação racial;

d) pessoas indigentes devem receber assistência legal gratuita;

e) organismos nacionais devem ser criados para investigar alegações de discriminação;

f) legislação apenando práticas discriminatórias deve ser instituída e deve assegurar compensação civil adequada às vítimas;

g) acesso aos recursos judiciais deve ser facilitado às vítimas e sua capacidade legal deve ser reconhecida em reformas que habilitem instituições e organizações não-governamentais a intervir legalmente em seu favor, bem como ao longo de programas que visem instituir o acesso de grupos vulneráveis ao sistema judicial;

26. medidas positivas devem ser adotadas pelos governos para garantir que funcionários públicos (inclusive policiais) que cometam atos racistas não possam desfrutar de imunidade e sejam levados a julgamento de acordo com padrões internacionais, e recursos financeiros e humanos devem ser alocados para assegurar que assim ocorra;

27. estados devem dar atenção especial à definição de discriminação racial presente no artigo 1, parágrafo 1 da Convenção; campanhas nacionais devem ser feitas para tornar essa definição mais conhecida entre órgãos estatais, incluindo a magistratura e as forças policiais, e entre organizações da sociedade civil, incluindo associações que trabalham com os grupos vulneráveis.

As recomendações específicas relativas a educação e informação se voltam preferencialmente para questões de conteúdo curricular, contemplando topicamente os problemas relacionados ao acesso e à permanência no sistema educacional. As recomendações nessa área incluem as seguintes:

28. os estados devem fazer uso efetivo da educação, ensino e treinamento para criar uma atmosfera que conduza à erradicação do racismo e da discriminação;
29. a Conferência deve incentivar a educação, o treinamento e o desenvolvimento dos povos afro-latinos de modo que eles próprios possam apresentar propostas que assegurem o progresso dessas populações em direção do pleno desenvolvimento em termos de igualdade;
30. a Conferência deve exigir de governos, estudantes e sociedade civil a promoção do ensino de valores que tratem as diferenças religiosas, linguísticas e raciais como parte da riqueza da região e ressaltar seu potencial para a integração regional;
31. os estados devem dar particular atenção antidiscriminatória de modo que as futuras gerações tenham atitudes mais positivas com relação à diversidade; a declaração universal deve fazer parte do currículo da educação básica;
32. reformas educacionais devem contemplar materiais que abordem a história e as realizações dos povos indígenas e afrodescendentes com o objetivo de combater os estereótipos hostis a esses grupos prevalentes entre a população geral;
33. advogados, funcionários públicos, magistrados, juizes e procuradores devem ser treinados com relação às medidas judiciais antidiscriminatórias;
34. as campanhas antidiscriminatórias não devem conter, direta ou indiretamente, estereótipos, clichês ou slogans capazes de expandir o preconceito racial, mas, ao contrário, deve familiarizar o público, numa perspectiva universal, com os vários aspectos (filosóficos, legais, literários ou artísticos) que diferenciam outras civilizações;
35. estados devem adotar um código de conduta para os meios de comunicação;
36. os governos devem monitorar o uso inadequado da tecnologia, em especial a internet, como um canal para o discurso racista e para a incitação de violência motivada por ódio racial;
37. Ongs e artistas, como comunicadores independentes, devem coordenar seus esforços para alcançar audiências de massa e obter maior efetividade na consolidação da democracia multi-étnica e multicultural.

Especificamente no que concerne à participação política, o Seminário apresenta as seguintes recomendações:

38. governos, instituições nacionais e organizações não-governamentais devem estar conscientes de que o direito internacional também reconhece medidas que asseguram tratamento diferenciado, e em alguns casos obriga os governos a aplicar medidas especiais para garantir igualdade *de facto* assim como *de jure*, e a agir coerentemente com respeito a grupos que tenham sido submetidos a discriminação sistemática; as principais medidas que os governos podem adotar a esse respeito incluem a avaliação e a intensificação de treinamento para grupos vulneráveis e o recrutamento ativo de membros de tais grupos para servir na administração, incluindo forças policiais, serviços de promotoria pública e magistratura;

39. em situações em que membros de um grupo particular estejam numa posição mais fraca em relação aos membros de outro grupo, medida de ação afirmativa devem ser adotadas provisoriamente para reverter a desigualdade; políticas específicas com esse propósito devem ser formuladas em cooperação estreita com membros dos grupos afetados;

40. políticas de desenvolvimento devem ser conduzidas de modo a reduzir as disparidades que possam existir entre diferentes grupos, com plena consulta dos grupos que recebem assistência;

41. a participação de membros de grupos vulneráveis na adoção e implementação de projetos de desenvolvimento de governos, setor privado e instituições financeiras internacionais deve ser estimulada.

Concernente aos afrolatinoamericanos, as recomendações específicas incluem:

50. todos os países da região devem reconhecer a existência de população afrodescendente e coletar e analisar informação relevante para determinar suas condições de vida e o nível de expropriação a que estão submetidos; informação sobre raça e grupo étnico é mais bem coletada através de censos nacionais e levantamentos domésticos abordando temas como emprego, educação, saúde, habitação, saneamento e acesso à terra, ao crédito etc.; aconselhamento de organizações de afrolatinoamericanos deveria ser buscado para uma formulação adequada das questões relacionadas à questão da origem étnica;

51. é imperativo que os estados da região invistam pesadamente em educação para quebrar o círculo vicioso da desigualdade sofrido pelos afrolatinoamericanos e reproduzido pelo sistema educacional;

52. os povos afrolatinoamericanos devem ser declarados um grupo vulnerável prioritário para o recebimento de programas de desenvolvimento, em especial aqueles destinados ao alívio, redução ou erradicação da pobreza;

53. programas desenvolvidos especificamente para populações afrodescendentes devem promover uma concepção abrangente de desenvolvimento para superar as consequências do racismo, da discriminação e da desigualdade racial;

54. deve ser criado um fundo voluntário de apoio a vítimas de racismo pra que se possam fazer ver e ouvir na esfera nacional e internacional, no modelo do fórum permanente de assuntos indígenas;
55. em acordo com a convenção 169 da OIT, os estados devem criar, reconhecer e regular o título a terras tradicionalmente ocupadas;
56. parte do orçamento para publicidade governamental deve ser utilizado para promover ações de combate ao racismo;
57. parte dos empréstimos internacionais deve ser investida em ações de erradicação do racismo;
58. devem ser estabelecidos incentivos tributários para firmas privadas que adotem políticas de ação afirmativa;
59. promoção da indústria rural em áreas de concentração de afrolatinoamericanos;
60. ações afirmativas devem ser empreendidas tanto no setor público quanto privado;
61. proteção legal para trabalhadores domésticos é essencial para assegurar seu gozo dos mais essenciais direitos humanos;
62. atenção especial à discriminação múltipla (gênero, orientação sexual, deficiência física e condições de saúde) sofrida por afrolatinoamericanos;
63. políticas operacionais voltadas a afrolatinoamericanos devem ser adotadas pelo BANCO MUNDIAL e pelo BID, com base na política do Banco Mundial para povos indígenas;
65. para que as medidas sejam efetivas, perspectivas de gênero e étnico-raciais devem ser incluídas;
66. os estados são convidados a compilar e a atualizar regularmente dados oficiais sobre a situação econômica e social dos afrolatinoamericanos; tais dados fornecerão a base para a implementação de medidas de ação afirmativa nos níveis nacional e regional, de modo a retificar a estrutura colonial em bases raciais sobre a qual se fundaram os estados da região;
67. as Nações Unidas deveriam estabelecer um comitê sobre questões relativas a afrodescendentes;
68. especialistas afrodescendentes devem ser incluídos nos organismos da ONU de direitos humanos;
70. os estados devem promover reformas constitucionais que garantam aos afrolatinoamericanos tanto o pleno gozo de direitos econômicos, sociais e culturais quanto dos direitos civis e políticos, em termos de igualdade;
71. os estados devem incorporar pessoal afrodescendente em:
 - a) programas e projetos a eles destinados;
 - b) órgãos decisórios; e
 - c) delegações diplomáticas.

Vários encontros de estudiosos foram realizados em preparação para a Conferência, incluindo a “Consulta Bellagio”, convocada pelo *International Human Rights Law Group* em janeiro de 2000. Além das conclusões de todos os encontros de especialistas prévios à Conferência, declarações do Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas, compromissos de outras conferências e cúpulas mundiais relacionadas a temas da pauta dos direitos humanos (p.e., Conferência Mundial sobre Direitos Humanos e Conferência Mundial sobre as Mulheres) e declarações do Alto Comissariado para Direitos Humanos, o *International Human Rights Law Group* (IHR LG) convocou uma mesa de discussões em torno do tema “raça e pobreza nas Américas” durante a Conferência de cidadãos do encontro preparatório regional para as Américas.⁸⁶ O propósito da mesa de discussões era “aproximar os promotores da justiça racial de todo o hemisfério para examinar de perto a relação entre raça e pobreza, ao mesmo tempo em que fizessem recomendações sobre a linguagem e os conceitos a serem utilizados tanto no Encontro Preparatório Regional das Américas quanto nas declarações e no plano de ação da conferência mundial”.⁸⁷ Os temas abordados abrangem:

- globalização, desenvolvimento internacional e instituições financeiras;
- raça e gênero e pobreza;
- acesso à terra e aos recursos naturais;
- migração;
- desenvolvimento comunitário;
- medidas corretivas e reparatórias;
- ação afirmativa;
- cuidados de saúde;
- educação; e
- racismo ambiental.

⁸⁶ Uma súmula das discussões é apresentada no relatório *Race and poverty in the Americas: a report of roundtables held in preparation for the World Conference against Racism at the Citizens' Conference of the Regional Preparatory Meeting for the Americas, Santiago de Chile, December 2000 and the Second Preparatory Committee Meeting, Geneva, May 2001*. IHR LG: Genebra, 2000. Participaram da mesa de discussões, representando o Brasil: Edna Roland, da Organização de Mulheres Negras ‘Fala Preta’; Edson Cardoso, do IROHIN; Hedio Silva, do CEERT; Lucila Bandeira Beato, do IBGE; e Sérgio Martins, do Escritório Nacional Zumbi dos Palmares.

⁸⁷ International Human Rights Law Group. *Race and poverty in the Americas: a report of roundtables held in preparation for the World Conference against Racism at the Citizens' Conference of the Regional Preparatory Meeting for the Americas, Santiago de Chile, December 2000 and the Second Preparatory Committee Meeting, Geneva, May 2001*. IHR LG: Genebra, 2000: p. 2.

O relatório das discussões inclui dados extraídos de alguns estudos que foram apresentados à mesa de discussões para confirmar a ligação causal entre raça e pobreza nas Américas. Inicialmente, um estudo recente da Cepal, que demonstra que, “em toda a região, afrolatinoamericanos têm pouca ou nenhuma garantia de emprego”.⁸⁸ A discriminação racial no mercado de trabalho é perpetuada pela desigualdade no setor educacional. A população negra tem mais dificuldades em obter acesso, progredir e permanecer na escola, e em geral frequentam as escolas de mais baixa qualidade. Além disso, uma maciça disparidade na distribuição de renda se revela presente em todos os países americanos quando se considera a origem étnico-racial dos habitantes.

Estudos do BID também foram invocados para demonstrar que raça ou origem étnica é um fator determinante para o estatuto sócio-econômico dos indivíduos em toda a América Latina. Segundo o relatório, um dos estudos apresentados à mesa sugere que a pobreza em países como a Bolívia, o Brasil, Guatemala e Peru seria reduzida em pelo menos 25% se os não-brancos alcançassem o nível sócio-econômico da população branca.⁸⁹

No caso específico do Brasil, a população negra enfrenta um nível mais elevado de desemprego, recebe salários 40% menores e têm os empregos mais instáveis e menos rentáveis no mercado de trabalho.⁹⁰ Um “índice de desenvolvimento afrodescendente” desagregado foi preparado com uma metodologia similar ao índice das Nações Unidas de desenvolvimento humano, que utiliza indicadores de renda, educação e expectativa de vida para determinar o progresso relativo de cada país.⁹¹ Ao considerar-se raça e gênero, o Brasil cai da 74ª posição para a 108ª, mas se apenas brancos fossem considerados, o país ocuparia a 49ª posição.

Ao abordar as interações entre racismo e pobreza, os participantes ressaltaram que ao combater a pobreza, é essencial abordar o racismo institucional, com vistas à reversão de padrões históricos de empobrecimento e privação de recursos. Afinal, “o empobrecimento de largos setores da população mundial está ligado à aquisição e à manutenção de bens por uma

⁸⁸ cf. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. *Etnicidad, raza y equidad en américa latina y el caribe*. LC/R. 1967. Cepal: Santiago, 2000: pp. 36 e seguintes.

⁸⁹ IHRIG. *Race and poverty in the Americas*: p. 3.

⁹⁰ cf. Inter-american Trade Union for Racial Equality. *Map of the black population in the Brazilian labor market*. Iture, 2000.

⁹¹ cf. Sant’anna, Wania e Paixão, Marcelo. *Desenvolvimento humano como instrumento de mensuração de desigualdades étnicas: o caso Brasil*. FASE: RJ, 2000.

classe proprietária de descendentes de europeus que, historicamente tem herdado privilégios adquiridos como produto de instrumentos políticos coercitivos”.⁹²

As condições de vulnerabilidade das comunidades pauperizadas em função da incidência da discriminação racial resultam da intersecção de diversos fatores. Além do fato de a intersecção entre raça e pobreza ter um impacto potencializado com a inclusão do quesito gênero, ao avaliar o agravamento das condições de pobreza em cenários de conflito, percebe-se que têm um impacto desproporcional sobre afrodescendentes e povos indígenas.

Contudo, a informação disponível para orientar os programas e medidas de combate à pobreza e à discriminação é ainda precária e insuficiente. As condições sócio-econômicas de diferentes comunidades devem, portanto, ser acompanhadas por estatística desagregada por raça, etnicidade e gênero, para avaliar impactos diferenciados de políticas públicas e os diferentes níveis de acesso a serviços básicos. Os sistemas de coleta de dados desagregados devem, porém, ser desenvolvidos com a participação das comunidades marginalizadas ao definir a terminologia, a metodologia e os quesitos apropriados, e além disso, para abarcar o impacto do racismo sobre a pobreza, “os indicadores devem ir além das necessidades básicas tradicionais”, cobrindo mais amplamente indicadores diversos de qualidade de vida e desenvolvimento humano.⁹³

Apesar de o BID já haver formado um comitê para incluir temas de igualdade racial em seus programas, estimulando o envolvimento direto das comunidades marginalizadas na sua implementação, demandas mais específicas são dirigidas pelos participantes às instituições financeiras continentais para abordar a relação entre raça e pobreza. O impacto dos programas de auxílio deve ser “racialmente acompanhado” e códigos de conduta antidiscriminatório deveriam ser impostos aos participantes em programas de privatização e tomadores de crédito. Além disso, a sociedade civil deve exercer pressão sobre os governos que controlam as instituições financeiras intergovernamentais para privilegiar programas com componentes antidiscriminatórios.⁹⁴

Sobre o tema das reparações, apesar de reconhecer que não há um entendimento comum sobre o que significam reparações, o relatório destaca o potencial que teriam para mitigar os efeitos negativos da pauperização, acrescentando que seriam “essenciais para

⁹² IHRIG. *Race and Poverty in the Americas*: p. 4.

⁹³ *ibid.*, p. 5.

⁹⁴ *ibid.*, p. 6.

combater a pobreza sistêmica”. Mas “o debate intergovernamental somente poderá ser encaminhado com um consenso sobre seu significado e propósito”, e a discussão das Ongs é apontada como um passo importante para catalizar o consenso intergovernamental.⁹⁵ Uma das formas sugeridas para instrumentalizar as medidas compensatórias e reparatórias seria a vinculação de percentuais do produto nacional a programas de assistência a comunidades marginalizadas, ou ainda, o alívio da dívida poderia ser aceito como forma de reparação e combate à pobreza, vinculando os fundos liberados a programas antidiscriminatórios.

A ação afirmativa é definida no relatório como “o processo de tomada de medidas pro-ativas pelo estado para combater desigualdades e pobreza causada por racismo histórico e sistêmico”.⁹⁶ Inclui a adoção de sistemas de “classificação racial” para monitorar o impacto diferencial de políticas governamentais sobre comunidades específicas. A Convenção “provê um fundamento sólido para a ação afirmativa, permitindo e por vezes exigindo que as partes implementem recursos e programas ‘racialmente conscientes’ para desafiar desigualdades”. Espera-se que, também neste quesito, a conferência sirva à “promoção de uma linguagem comum, aceitando que diferentes compreensões da ‘classificação racial’ surgirão, bem como daquilo que constitui uma linguagem acurada e concorde para essa classificação”.⁹⁷

Ao discutir os recursos jurídicos disponíveis, o relatório destaca que o valor peculiar da utilização das cortes judiciais para o combate ao racismo reside na provisão de uma declaração explícita de ilegalidade de formas específicas de discriminação, incluindo o racismo sistêmico e institucional. Mas “a utilidade dos recursos judiciais depende da educação pública” e sua efetividade específica com relação à intersecção entre raça e pobreza “depende do fortalecimento dos laços entre direitos civis e políticos e direitos econômicos, sociais e culturais”. A promoção do acesso judicial deve ser contudo combinada com capacidade investigativa independente “para que a instrução processual não se apóie exclusivamente sobre as declarações de querelantes individuais”.⁹⁸

⁹⁵ *ibid.*, p. 9.

⁹⁶ *ibid.*, p. 9.

⁹⁷ *ibid.* No mesmo sentido, Diaconu, Ion. *The definitions of racial discrimination: preparatory study presented to the Committee on the Elimination of Racial Discrimination*. E/CN.4/1999/WG.1/BP.10: “políticas preferenciais, ação afirmativa ou discriminação positiva, como medidas compensatórias, são frequentemente criticadas nas mesmas bases que as justificam. (...) O Comitê considera entretanto que ‘medidas especiais, tomadas com o propósito de assegurar avanço adequado a certos indivíduos ou grupos raciais ou étnicos, de modo a garantir a eles um igual aproveitamento ou o exercício de seus direitos humanos e liberdades fundamentais, não devem ser consideradas discriminação racial, posto que tais medidas não levem a direitos distintos para distintos grupos raciais e não persistam após terem sido alcançados os objetivos perseguidos’”.

⁹⁸ *ibid.*, p. 10.

Desempenhando um papel decisivo no aproveitamento de oportunidades, o acesso à educação de qualidade é “determinantemente afetada” pelo racismo e pela pobreza. Afrodescendentes, assim como povos indígenas e migrantes, estão envolvidos num “ciclo de pobreza e criminalização ligado ao acesso restrito à educação de qualidade”, sendo a situação ainda pior para as mulheres. Problemas específicos precisam ser acompanhados e avaliados, como o processo pelo qual estudantes se encontram “aprisionados a certos níveis de aprendizado”, revelando uma racialização tendencial.⁹⁹

O primeiro apêndice do relatório é constituído pelos princípios e compromissos resultantes da mesa de discussões, além de recomendações específicas sobre a linguagem a ser utilizada pela declaração e pelo plano de ação da Conferência, “sem qualquer pretensão de cobrir exaustivamente os objetivos já propostos”.¹⁰⁰ As recomendações incluem:

1. a Conferência deveria reconhecer que a discriminação racial tem altos custos econômicos para todos os países e para a economia global em geral e que, por séculos, riquezas (p.e., concentração de terra, poder político, educação, emprego) foram acumuladas ou apropriadas através de instrumentos políticos, sociais e econômicos coercitivos que beneficiaram desproporcionalmente os descendentes de europeus brancos e que os estados deveriam empreender ações concertadas para cessar esse privilégio e alcançar o objetivo de igualdade para todos;
2. os estados deveriam reconhecer que a Convenção para a eliminação de todas as formas de discriminação racial, a Convenção para a eliminação de todas as formas de discriminação contra a mulher, e outros documentos internacionais estabelecem que a ação afirmativa e a avaliação do impacto de políticas públicas sobre os padrões de igualdade racial para homens e mulheres são necessárias para abordar a discriminação passada e presente, criar oportunidades realmente iguais e promover a plena participação das diversas populações na vida econômica, política, civil, social e cultural de todas as nações;
3. os estados e as instituições financeiras internacionais e de suporte ao desenvolvimento deveriam reconhecer e documentar a intersecção entre discriminação racial e de gênero e a pobreza e levar em conta impactos diferenciados ao desenvolver instrumentos apropriados de ajuda ao desenvolvimento, e, para tanto, deveriam coletar, compilar e disseminar publicamente dados desagregados por raça, cor, nacionalidade, etnicidade, sexo, idade, língua e outros fatores com vistas a avaliar políticas públicas com relação a efeitos racialmente discriminatórios, monitorando e comparando as condições sociais e econômicas das comunidades com relação à oferta de serviços públicos, cuidados de saúde, habitação, educação, emprego e outras áreas relevantes;
4. os estados deveriam concordar em cumprir suas obrigações legais para assegurar que todas as pessoas sob sua jurisdição recebam reparações efetivas por atos históricos de discriminação, seja na forma de restituição, compensação, indenização, reabilitação ou satisfação;

⁹⁹ *ibid.*

¹⁰⁰ *ibid.*, pp. 11 e seg.

5. os estados deveriam reconhecer o direito ao desenvolvimento conforme estabelecido na Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento;
6. os estados deveriam garantir que as políticas de desenvolvimento em todos os níveis fossem criadas por meio de consultas efetivas, já nos estágios iniciais, às comunidades marginalizadas, levando em conta o impacto de acesso desigual à educação, capacidades linguísticas etc., sobre as capacidades de comunidades específicas em participar no diálogo com os elaboradores de políticas públicas;
7. os estados deveriam reconhecer o nexo entre racismo e a recusa de autodeterminação e tomar todas as medidas necessárias para assegurar o direito à autodeterminação;
8. a Conferência deveria pedir o cancelamento da dívida de países em desenvolvimento, instando os governos a aplicar os recursos assim liberados em programas que combatam as causas da discriminação racial;
9. instituições financeiras internacionais de apoio ao desenvolvimento deveriam monitorar e relatar regularmente o impacto racial de seus programas, bem como o nível de participação de grupos raciais ou étnicos, suspendendo os programas em caso de discriminação racial, direta ou indireta;
10. os estados deveriam trabalhar em conjunto com o setor privado, as organizações não-governamentais e outros estados para promover o investimento e criar empregos suficientemente bem-pago em comunidades urbanas e rurais empobrecidas ou subdesenvolvidas e implementar códigos de conduta vinculantes que assegurem proteção contra a discriminação racial em empreendimentos econômicos privados voltados ao desenvolvimento econômico, tais como o crédito privado;
11. a Conferência deveria reconhecer que, numa escala global, o racismo é determinante no nível de saúde de afrodescendentes, o que resulta em padrões baixos de acesso a cuidados de saúde para tais comunidades e altas taxas de incidência de males e doenças, por vezes com consequências desproporcionalmente fatais.

Com o propósito explícito de ser o mais inclusiva possível, a Conferência de Durban utilizou agregativamente o conteúdo de todos os documentos resultantes de seu processo preparatório:¹⁰¹ o que não coube na discussão intergovernamental, foi contemplado no Fórum de Ongs. Uma agenda ambiciosa, uma tentativa de abordar os conflitos e dores do mundo, e uma chance de fazê-lo com uma participação ampla de todos os seus descontentes. O combate à discriminação e ao racismo tem sido central na missão da ONU desde sua fundação, a partir dos escombros da guerra e do holocausto. A Conferência, na linha das outras conferências mundiais realizadas ao longo da década de 90, representava a chance de dar vida nova a esses

¹⁰¹ Fóruns regionais e preparatórios foram realizados em Estrasburgo, Santiago, Dakar e Teerã. Fóruns sub-regionais se reuniram em Varsóvia, Katmandu, Cairo e Quito. Seminários de especialistas foram realizados: a respeito da proteção de minorias e outros grupos vulneráveis em Varsóvia, em julho; sobre migrantes e tráfico de

princípios. A Terceira Conferência Mundial contra o Racismo partia das disposições da Convenção para a eliminação de todas as formas de discriminação racial, o instrumento mais abrangente à disposição sobre o tema no quadro do sistema internacional de proteção dos direitos humanos, ratificada por 157 países, incluindo os EEUU.

Da mesma forma como suas duas versões anteriores haviam sido dominadas pelas sombras do *apartheid*, esta conferência fora dominada pelas luzes da vitória sobre o *apartheid*, resultante da combinação decisivamente poderosa do ativismo local com o irregular mas intransigente escrutínio internacional. O foco que os encontros anteriores lançaram sobre um único governo pária permitiram contudo que outros países criticassem a discriminação numa perspectiva multilateral, sem desenvolver uma tática de utilizar a conferência para abordar os problemas domésticos relacionados à democracia e aos direitos humanos. Afinal, como disse a Alta-comissária de Direitos Humanos numa entrevista: “as coisas eram mais simples nas conferências anteriores, mas agora temos de ir além do estereótipo do ‘racista terrível’ e reconhecer em todos nós o potencial para atitudes racistas. As coisas são mais sutis, mais insidiosas e temos realmente de abordá-las corajosa e honestamente”.¹⁰² Ou, como assinalou Gay McDougall, diretor executivo do *International Human Rights Law Group* (IHLRG): “as últimas duas conferências foram sobre política exterior, (enquanto) esta se encontra no quintal de cada um, e há muito nervosismo em torno disso”. Poder-se-ia então atribuir tal ansiedade ao receio de que a conferência pudesse mesmo forçar a abordagem de questões altamente controversas e adiantar mudanças reais.

Na década passada, os grupos não-governamentais emergiram como uma presença decisiva nas conferências mundiais, promovendo e alargando o debate de modo a incluir temas sensíveis que os governos não se dispunham a propor, e frequentemente explorando as possibilidades de acesso direto a negociadores individualmente, persuadindo-os a abordar as prioridades controversas. A Conferência de Beijing pode ser apontada como um claro exemplo do quão agressiva pode ser a colaboração internacional e a pressão das Ongs, que puderam então pressionar os governos em prol da abordagem de temas ainda obscuros na agenda normativa mundial, tais como violência doméstica e tráfico de mulheres. Várias das

peças, com referência particular a crianças e mulheres em Bangkok, em setembro; sobre a prevenção de conflitos étnicos e raciais em Adis-abeba, em outubro; sobre raça e gênero em Zagreb em novembro.

¹⁰² Jenkins, Alan. “Race matters”, *The Nation*, 10./10/2001.

organizações que desempenharam um papel central em Beijing assumiram posições de vanguarda na preparação da Conferência de Durban.

Uma das mais importantes contribuições desses ativistas é a noção de intersecção, a idéia de que a discriminação racial se entrelaça com discriminação com bases de gênero, níveis de pobreza ou privação material, entre outros critérios, potencializando seus efeitos nocivos. Com base na evolução desse tipo de ativismo, podiam-se entrever as bases que permitiriam a esta conferência contra o racismo construir uma análise bastante mais sofisticada da discriminação racial, da xenofobia e das formas correlatas de intolerância do que aquelas produzidas em suas versões anteriores.

Como em Beijing aconteceu com a esfera dos direitos das mulheres, Durban congregará ativistas e organizações realizando, até então em relativo isolamento, um trabalho muito similar em diferentes áreas do mundo. Ainda que as diferenças de linguagem, recursos limitados e contextos políticos e culturais diferenciados possam persistir como obstáculos, a conferência oferecia uma oportunidade de forjar uma aliança duradoura em torno de um quadro de referências comum sobre direitos humanos, pautado especialmente pela base normativa universal representada pela Convenção para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial.

A Convenção define e procura abordar a discriminação racial tão ampla como concretamente. A partir de suas disposições, uma cadeia normativa se estende ao largo de diversos instrumentos mobilizáveis de proteção de direitos humanos, representando um elo possível entre os corpos normativos persistentemente imissíveis dos direitos civis e políticos e dos direitos econômicos, sociais e culturais. A Convenção exige que os estados garantam a todos os indivíduos o gozo de seus direitos sem discriminação e assegurem que políticas públicas não sejam discriminatórias nem em seus propósitos nem em seus efeitos. Em muitos países, os efeitos discriminatórios de políticas públicas, independentemente de suas intenções, servem para afastar pessoas do exercício de seus direitos civis e políticos, e ao fazê-lo barram seu acesso aos direitos econômicos, sociais e culturais.

No artigo 1º, parágrafo 1 da Recomendação Geral do Comitê para a Eliminação da Discriminação Racial, conclui-se que a Convenção obriga os estados a “anular qualquer lei ou prática *que tenha o efeito* de criar ou perpetuar discriminação racial”. Consequentemente, ao avaliar se diferenciações de tratamento constituem discriminação, “verificar-se-á *se aquela*

*ação tem um impacto injustificadamente desigual sobre um grupo definido por raça, cor, descendência ou origem étnica ou nacional” (grifos nossos).*¹⁰³ Sem serem expressamente racistas, tais políticas ou práticas poderiam ser ou parecer neutras, refletindo uma negligência nefasta, uma recusa em empreender ações necessárias para assegurar tratamento igualitário de todos os grupos raciais e étnicos, que poderiam assim tornar-se vítimas, por um lado, de políticas excludentes, estigmatizantes ou expiatórias. ou, por outro lado, de “negligência e invisibilidade social”.¹⁰⁴

A realidade do racismo, entretanto, não deve se refletir apenas na definição de grupos-alvo que são oprimidos ou no próprio conceito controverso de raça, uma vez que podem ser, e frequentemente são, “dirigidos pelas percepções do opressor”.¹⁰⁵ Na luta contra o racismo, é decisivo, portanto, o monitoramento de políticas públicas que, por meio de ação ou inação do estado, gera em seus efeitos resultados discriminatórios. Contudo, o potencial que têm políticas ou práticas públicas para gerar consequências desiguais e negativas ainda precisa ser especificamente avaliado.

Em face dos desenvolvimentos preparatórios para a Conferência, havia o risco de que a comunidade internacional focalizasse o racismo preferencialmente como um fenômeno da esfera privada e individualizável sem a oposição de qualquer mediação à incidência moralizante, caracterizando-o como uma “doença social, sendo cidadãos comuns, grupos privados e provedores de internet inescrupulosos seus vetores de transmissão”.¹⁰⁶

Na Conferência, contudo, um espectro de alianças amplo, promovido por grupos não-governamentais, assegurou a prevalência de abordagens mais incisivas. Consultas prévias ofereceram a oportunidade para a aglutinação de grupos de reforma legislativa, defensores de migrantes e refugiados, ativistas de direitos das mulheres, organizações baseadas em crenças, ativistas de direitos civis, grupos de direitos humanos, veteranos do movimento contra o *apartheid*, um vasto espectro de grupos de direitos de minorias, e de promotores de atividades de base.¹⁰⁷

¹⁰³ cf. *Human Rights Watch Report 2001: Racial discrimination and related intolerance/* HRW: New York, 2001.

¹⁰⁴ *ibid.*

¹⁰⁵ *ibid.*

¹⁰⁶ *ibid.*

¹⁰⁷ *ibid.*

O verdadeiro racha na linha consensual que se vinha produzindo por conta dessas interações entre a atuação das Ongs e a Conferência intergovernamental surgiu quando da discussão do tema das reparações. Na discussão de uma proposta de pauta temática preparada pelo grupo africano de delegados, que até então havia sido amplamente aceita, esbarrou numa barreira terminológica. O dissenso dirigiu-se prioritariamente à referência às compensações, com uma “oposição adamantina” dos EEUU e da União Européia à terminologia que implicava de sua parte o reconhecimento de obrigações materiais por abusos passados.¹⁰⁸ Os discordantes também reagiram negativamente à recomendação do tratamento prioritário e central do tema da concessão de reparações às vítimas de racismo:

“vítimas de discriminação racial têm direito à reparação em suas diferentes formas, tais como restituição, compensação, reabilitação, satisfação e garantias de não-repetição. Formas monetárias e não-monetárias de reparação são igualmente importantes na atribuição de justiça às vítimas da discriminação racial. Formas não-monetárias de reparação incluem medidas tais como a verificação de fatos e sua divulgação pública, declarações oficiais ou decisões judiciais que restitua a dignidade e restabeleçam a reputação, reconhecimento de fatos ocorridos e acatamento de responsabilidade, bem como a celebração e a prestação de honras devidas às vítimas”.¹⁰⁹

Alta já ia a madrugada, quando uma solução de compromisso fora encontrada: a palavra “compensatórias” seria impressa entre parênteses: “a provisão de recursos efetivos e outras medidas (compensatórias) em nível nacional, regional e internacional”, e em seguida a ressalva que advertia que o “o uso do termo ‘compensatório’ não opõe qualquer resultado da Conferência”.¹¹⁰ Segue-se uma série de declarações, explicações e reservas dos delegados: o grupo ocidental de delegados reservou-se o direito de “voltar a esse ponto”, enquanto os delegados africanos declararam sua intenção de apoiar a inclusão da referência a medidas compensatórias como sendo fundamentada por princípios gerais do direito internacional dos direitos humanos que estabelecem o direito a restituição, compensação e reabilitação para vítimas de violações graves de direitos humanos.¹¹¹

¹⁰⁸ *ibid.*

¹⁰⁹ *ibid.*

¹¹⁰ *Declaração e Programa de Ação da Conferência Mundial contra o Racismo, a Discriminação Racial, a Xenofobia e Formas Correlatas de Intolerância*, realizada em Durban de 31 de agosto a 8 de setembro de 2001: p. 92.

¹¹¹ *ibid.*

Esse fora apenas o primeiro dos muitos desencontros que viriam a minar os resultados da conferência intergovernamental. Nada menos imprevisível, porém. Mary Robinson já havia declarado numa entrevista, de certa forma propondo uma estratégia de construção de consenso para assegurar a elaboração de um documento final suficientemente amplo e vinculante¹¹²:

“esta é uma conferência que muitos governos não gostariam que acontecesse, e é por isso que, do meu ponto de vista, se trata de uma conferência das vítimas. (...) Pode ser uma catarse para o mundo. *Quanto mais generosa e aberta for a linguagem no reconhecimento do quão terrivelmente abominável foi e é a escravidão, tanto menos espaço haverá para um foco estreito sobre compensações.* (...) É claro que deve haver medidas reparatórias, seja em programas educacionais, de saúde ou cancelamento de dívida, seja como um esforço para identificar montantes de compensação individual. (...) Alguns pontos decisivos (que confirmariam seu sucesso) seriam a ratificação da Convenção de 65, da Convenção de 79, por conta da interação entre discriminação racial e de gênero, e a adesão à Convenção de 90 sobre trabalhadores migrantes” (grifo nosso).¹¹³

Parece mesmo que os delegados foram incapazes de encontrar uma linguagem suficientemente ardilosa a ponto de simultaneamente reconhecer os crimes do passado, destacar as práticas racistas correntes, mas o mais importante, sem revelar nomes. A discriminação contemporânea, em todas as suas terríveis e sutis formas, parece ter escapado a um escrutínio acurado, bem como a crítica de abusos específicos, sendo substituídas por “obviedades despolitizadas que afastam a atribuição de responsabilidade”.¹¹⁴ Dessa forma, nos desvios da linguagem, a Conferência pode ter-se perdido, “condenada não à irrelevância, mas talvez à invisibilidade. (Mas,) à invisibilidade estamos todos condenados”.¹¹⁵

¹¹² Uma proposta que um pouco mais tarde parece ter sido compreendida e, ao que tudo indica, adotada, sob a batuta de Louis Michel, Vice-Primeiro-Ministro e Ministro de Negócios Exteriores belga e negociador-chefe do grupo europeu (v. abaixo).

¹¹³ Sadasivam, Bharati. “*A conference against racism - and for its victims*”, *BBC Report*, 2001.

¹¹⁴ Tanzer, Charles. “Durban update”, *The Nation*, 10./10/2001: cumpre entretanto referir que um pouco da despolitização da discussão sobre a responsabilização pode-se dever à tentativa de manter o encaminhamento das negociações atualmente em curso sobre o protocolo de responsabilidade dos estados noutra esfera do sistema das Nações Unidas, o mais longe possível de qualquer vinculação ao Conselho Econômico e Social, ao sistema de proteção dos direitos humanos, mas o mais importante, dos princípios do conjunto de direitos econômicos, sociais e culturais e do direito ao desenvolvimento.

¹¹⁵ Williams, Patricia J. “Pax americana”, *The Nation*, 10./10/2001.

Mesmo agregando as demandas inúmeras causas -- dalit, burakumin, roma, maori, inuit, twa, han, tibetanos – as negociações da Conferência não conseguiram evitar uma marginalização relativa daqueles grupos a quem falta um estado para campear sua causa. Assim, a fase final da Conferência teve de assistir aos protestos de inúmeros representante de povos indígenas e a uma greve de fome de representantes dos dalit indianos.

Os EEUU compareceram por um tempo à Conferência, e aproveitaram a cortina de fumaça da defesa intransigente de Israel para encobrir sua hostilidade à Conferência:

“seus delegados passaram o tempo em que estiveram em Durban a opôr cada palavra do texto. (...) Não houve muito lamento das outras delegações quando os estadunidenses deixaram finalmente a Conferência: qualquer legitimidade que os EEUU pudessem garantir à Conferência, ao ficar e assinar um documento final, seria desproporcional à sua insistência em uma declaração vaga, que evitaria por todas as formas os temas reais”.¹¹⁶

Um outro observador chegou a afirmar que havia sido “a saída de cena mais barulhenta jamais realizada por uma delegação de tal forma silenciosa. (...) Chega-se a especular se os negociadores estadunidenses já não foram mandados com o propósito expresso de debandar em protesto”.¹¹⁷

Contra a folia da negociação intergovernamental em busca de um documento consensual, poder-se-ia opor talvez o sucesso relativo representado pela estratégia agragativa do Fórum das Ongs. Talvez a assertividade do seu documento final pudesse exercer alguma influência sobre os negociadores governamentais. Mas uma boa indicação de até que ponto isso constituía uma expectativa vã, pode-se extrair da intempestiva rejeição da Alta Comissária ao receber o documento final das Ongs, mais tarde contornada numa conferência de imprensa com a declaração de que “continha algumas boas idéias, mas que não poderiam ser recomendadas à Conferência”. Em especial, sentia que a referência do sionismo como racismo “não era útil”.¹¹⁸

Mas, por outro lado, a Conferência poderia, por exemplo, lançar uma nova luz sobre o tema da justiça racial nos EEUU, ao trazer uma perspectiva internacional de direitos humanos

¹¹⁶ Tanzer, Charles. “Durban update”, *The Nation*, 1o./10/2001.

¹¹⁷ Brutus, Dennis e Cashdan, Ben. “Reflections on Durban”, *The Nation*, 1o./10/2001.

¹¹⁸ *ibid.* e também Sadasivam, Bharati. “A Conference against racism - and for its victims”, *BBC Rreport*, 2001.

para os problemas nacionais e locais de discriminação. Um exemplo claro são os programas de ação afirmativa, que sofreram limitações ou desmontes recentemente em face de pressões e resistências nos três estados mais racialmente diversificados – Califórnia, Texas e Flórida. Enquanto isso, as políticas de ação afirmativa desfrutaram de um apoio considerável na comunidade internacional.¹¹⁹ Na África do Sul, o governo segue implementando uma legislação que inclui medidas de ação afirmativa na tentativa de superar as sequelas do *apartheid*. Em 1998, o Comitê para a eliminação da discriminação racial recomendou que o governo da Namíbia adotasse medidas de ação afirmativa “para superar os vestígios do passado que bloqueiam as oportunidades para pessoas negras” na educação e no emprego. A República Tcheca e a Macedônia adotaram recentemente políticas de ação afirmativa para promover a participação de comunidades roma, e o Comitê instou os governos da Bulgária e da Hungria a fazer o mesmo.¹²⁰

A Europa, por seu turno, não quer de forma alguma examinar os resultados históricos da estratégia brutal que permitiu que seus impérios florescessem. Um fundo de desenvolvimento para ajudar a reparar o dano causado pelo colonialismo foi brevemente considerado, mas persiste apenas como a memória distante de um artifício diplomático.¹²¹

Após intensas negociações entre a União Européia e as nações africanas, a escravidão foi finalmente reconhecida como crime contra a humanidade: a declaração denuncia a escravidão e o colonialismo e recomenda reparações baseadas numa “parceria para o desenvolvimento” através da “promoção de investimento direto externo e acesso a mercados”.¹²² A mensagem que os europeus queriam transmitir era que o ocidente está consciente de sua responsabilidade histórica pela criação de pobreza e de que a desigualdade está no topo da agenda. Um sofisticado trabalho tático assegurou o resultado pretendido. As elites ocidentais são assim absolvidas da culpa que poderiam vir a sentir por ter construído suas economias sobre as bases da exploração racial, e modificações de pequena escala em suas políticas econômicas são oferecida como remédio. Nenhuma razão para exigências como reparações, como já havia renunciado Mary Robinson.¹²³ Líderes de elites africanas

¹¹⁹ v. *Human Rights Watch Report 2001: Racial discrimination and related intolerance*. HRW: NY, 2001.

¹²⁰ v. *ibid.*

¹²¹ Tanzer, Charles. “Durban update”, *The Nation*, 10./10/2001.

¹²² v. abaixo p. 68, para menção à terminologia da condenação da escravidão e do tráfico transatlântico de escravos.

¹²³ v. acima p. 49.

consentem e a Europa obtém um excelente resultado na Conferência, tão assertivo e abrangente quanto inócuo. Enquanto isso, os EEUU “perdiam mais uma vez o bonde”.¹²⁴

Ainda maior legitimidade foi outorgada à Conferência pela presença de milhares de delegados de Ongs. Não apenas os presidentes e ministros africanos endossaram o resultado da Conferência, como também os clamorosos representantes da sociedade civil, normal e preferencialmente envolvidos em táticos de bloqueio e pressão direta em encontros intergovernamentais tiveram a chance de ter seu próprio encontro internacional e “veicular seus clamores em linguagem oficial”.¹²⁵

Os brasileiros também tinham muito a ganhar com a Conferência. Especialmente porque a instância normativa do discurso dos direitos humanos no país não parece acessível sem mediações apropriadas: “se o confronto fosse com sistemas de segregação ou *apartheid*, o ativismo poderia rapidamente reivindicar a base moral. Mas a discriminação no Brasil se manifesta de formas mais sutis, tornando mais difícil a pretensão à justiça frente ao público e aos elaboradores de políticas públicas”.¹²⁶ No Brasil, que congrega tantos afrodescendentes quanto a população negra combinada dos EEUU e da África do sul (75 milhões), e onde os recenseamentos mostram que apenas 6% da população se identifica como negra, comparados a 38% de pardos e 55% de brancos, uma década após a proscrição da discriminação racial na Constituição, “um poderoso movimento negro está tomando corpo e dando vida aos princípios antidiscriminatórios, através de organização, pressão e litigância incansáveis”.¹²⁷ Ongs afrobrasileiras se juntaram a grupos negros do Uruguai, Venezuela, Colômbia, Canadá, EEUU e de outros países para desempenhar um papel decisivo em Santiago, junto ao Comitê Preparatório das Américas para a Conferência.

O Instituto de Mulheres Negras Geledés é um exemplo do trabalho de vanguarda nas questões de igualdade racial e de gênero no Brasil. Essas ativistas passaram os 15 meses anteriores à Conferência trabalhando com líderes negros em todo o país para forjar uma estratégia unificada. Juntos, lançaram uma campanha para treinar elaboradores de políticas públicas e funcionários de instituições internacionais de desenvolvimento em temas de relações raciais e discriminação racial. O Geledés fez circular uma tradução de um relatório

¹²⁴ cf. Brutus, Dennis e Cashdan, Ben. “Reflections on Durban”, *The Nation*, 1º./10/2001.

¹²⁵ *ibid.*

¹²⁶ Reardon, Christopher. “The color of poverty: Brazilians challenge the prevailing theory of racial democracy”, *BBC Report*, 2001.

¹²⁷ *ibid.*

da Ong britânica *Minority Rights Group International*, analisando os preconceitos contra afrobrasileiros em áreas como saúde, sistema judicial, propriedade fundiária e artes. Em sua preparação para a Conferência, o Geledés também instrumentalizou a formação de uma coalizão de 13 Ongs, chamada Rede Brasileira de Mulheres Negras, e esteve presente nos dois encontros preparatórios em Genebra. Assim, líderes emergentes apóiam-se na experiência angariada pelo Geledés ao longo da última década, nas Conferências do Rio, Viena, Cairo, Beijing e Copenhague. Maria Aparecida da Silva, a presidente do Geledés, procurou descrever esse processo como uma aquisição de ferramentas discursivas, destacando a importância do traquejo com os códigos e a linguagem em que se desenvolvem os instrumentos de direitos humanos, bem como uma percepção de que a agenda internacional é construtiva:

“quando chegávamos a esses lugares, era como se entrássemos num mundo diferente. A maneira como ativistas se relacionam uns com os outros e a maneira como se dirigem aos governos, tudo era novo para nós. Há uma linguagem específica a ser usada, um protocolo específico. Se não for seguido, é como não estar lá, pois as delegações oficiais não lhe darão atenção. (...) O Brasil tem de estar no centro da agenda global. Primeiro foi a luta pelos direitos civis nos EEUU, depois o *apartheid* na África do Sul, agora é a nossa vez”.¹²⁸

Seguindo uma fórmula já consagrada em mais de uma década de declarações de conferências mundiais de direitos humanos, o documento elaborado pelo Fórum das Ongs oferece, em sua porção preambular, uma espécie de diagnóstico do tempo, que procura apresentar a constelação histórica, normativa e simbólica que estabelece as coordenadas de inserção da pauta agregativa para o discurso dos direitos humanos ali proposta. Esse diagnóstico do tempo situa a Conferência na perspectiva de uma efetivação progressiva da consciência moral da humanidade, chamando a atenção para seus momentos e episódios mais relevantes.

De saída, o documento chama a atenção para o fato de que a declaração do *apartheid* como um crime contra a humanidade foi um passo progressivo tomado pela comunidade internacional em sua busca pela “erradicação desse desumano sistema racista de estado”.¹²⁹ Colocada sobre esse fundo de contraste, a Conferência é vista como uma ocasião para

¹²⁸ *ibid.*

reafirmar expressamente a petição de validade dos direitos humanos, segundo a fórmula convencional da sua inalienabilidade, de sua validade universal, da interdependência e indivisibilidade do conjunto dos direitos, procurando incorporar progressivamente todas as variantes de conteúdo que possam emergir. De maneira que

“todos os seres humanos são portadores de todos os direitos, sem distinção de qualquer tipo, seja por raça, cor, sexo, cidadania, gênero, idade, porte de deficiência, orientação sexual, identidade de gênero, língua, nacionalidade, etnicidade, cultura, religião, casta, descendência, ocupação, posição ou origem social ou econômica, estado de saúde, incluindo o porte de HIV/AIDS, ou qualquer outra”.¹³⁰

O racismo, a discriminação racial, a xenofobia e as formas correlatas de intolerância são descritos como resultantes de uma construção ideológica que assegura a certos grupos de pessoas uma posição de poder político, econômico e social sobre outras pessoas, por meio de instrumentos variados, incluindo o “estatuto de maioria política”, em plena compatibilidade com estruturas de governança democrática correntes. A ênfase portanto é sobre a necessidade atenção especial à evolução das instituições políticas, tanto no nível nacional quanto internacionalmente. Em consequência, a instalação e a efetividade da corte penal internacional revestem-se de particular importância na tarefa de erradicação do racismo, da discriminação racial, da xenofobia e de todas as formas correlatas de intolerância, com vistas ao quê ressalta-se a necessidade de sua ratificação universal. Mas, de qualquer forma, o documento não deixa de deplorar a inadequação de inúmeros outros instrumentos adotados na persecução dessa tarefa: “esforços feitos por governos e pelas Nações Unidas para implementar esses instrumentos e mecanismos (de proteção dos direitos humanos) são na maior parte inadequados, excluem agentes da sociedade civil e permitem que violadores e cúmplices continuem impunes”.¹³¹

Tanto a declaração quanto o programa de ação se debruçam sobre a mesma pauta normativa, num espectro de temas que engloba:

¹²⁹ *Declaração e Programa de Ação do Fórum de Ongs da Conferência Mundial Contra o Racismo*, realizado em Durban de 28 de agosto a 1º de setembro de 2001: p. 1.

¹³⁰ *ibid.*, p. 1.

¹³¹ *ibid.*, p. 2.

- africanos e afrodescendentes;
- tráfico de escravos e escravidão: afirmando a necessidade de uma análise detida e consequente do impacto do tráfico transatlântico, transíndico e trans-saariano de escravos e exigindo uma declaração formal de que constituíram crimes contra a humanidade;
- reparações: afirmando haver “uma cadeia ininterrupta ligando o tráfico de escravos, a escravidão, o colonialismo, a ocupação estrangeira, o *apartheid*, a discriminação racial e as formas contemporâneas do racismo estrutural que mantêm barreiras contra a participação plena e igualitária das vítimas do racismo e da discriminação em todas as esferas da vida pública”;¹³²
- direito a reparações: estendido “aos povos indígenas escravizados e a vítimas de guerras declaradas e não-declaradas”;¹³³
- anti-semitismo;
- árabes e oriente médio;*
- asiáticos e descendentes de asiáticos;
- castas e discriminação baseada no trabalho e na descendência;
- sistema judicial e penal;*
- colonialismo e ocupação estrangeira;*
- portadores de deficiências;*
- educação: na primeira menção expressa aos obstáculos ao acesso de grupos vulneráveis ao sistema formal de ensino em todo o processo da conferência, reconhece “as barreiras históricas e financeiras, além de outras barreiras institucionais, confrontadas por africanos, povos indígenas, asiáticos e seus descendentes e membros de outras comunidades minoritárias e marginalizadas quando buscam acesso a instituições de ensino superior, particularmente mulheres e garotas provenientes de comunidades vulneráveis”;¹³⁴
- racismo sistemático e institucional;
- minorias e grupos étnicos e nacionais;
- racismo ambiental;
- gênero;
- globalização;
- crimes de ódio;

¹³² *ibid.*, p. 7.

¹³³ *ibid.*

¹³⁴ *ibid.*, p. 11.

* Temas abordados na Declaração, mas não no Programa de Ação.

- saúde e HIV/AIDS;
- povos indígenas;
- trabalho;
- meios de comunicação;*
- migrantes e trabalhadores migrantes;
- palestinos e palestinianas;
- refugiados, aspirantes a asilo, apátridas e pessoas internamente deslocadas;
- intolerância religiosa;
- nação roma;
- orientação sexual;
- jovens e crianças;
- meninas; e
- tráfico humano.

O Programa de Ação se constitui de um rol de princípios orientadores, uma enumeração de medidas legais relevantes para a proteção aos direitos humanos e o combate ao racismo¹³⁵ e uma pauta de temas, que adiciona alguns temas que não haviam sido abordados na Declaração:

- educação formal e não-formal, incluindo educação de adultos;
- conscientização pública e acesso à informação;
- treinamento e educação de funcionários públicos;
- migrantes com ou sem documentos, refugiados etc.;
- tibet; e
- viajantes.

Padecendo sob as agruras de um diagnóstico ligeira e episodicamente voluntarista, bem como de uma incorporação desconfortável da pauta reivindicatória referida ao direito ao desenvolvimento e à responsabilidade dos estados, o plano de ação elenca os princípios orientadores que o informam, sem deixar de arrolar, também aí, algumas reivindicações:¹³⁶

- o racismo, a discriminação racial, a xenofobia e as formas correlatas de intolerância são formas de discriminação baseadas em ordens sociais, econômicas e políticas historicamente injustas. Esses fenômenos se transformam, são reinventados e continuam a se manifestar nas sociedades contemporâneas, (...) perpetuando a pobreza e desigualdades profundas;
- a proliferação do racismo, da discriminação racial, da xenofobia e das formas correlatas de intolerância é sustentada por uma carência de vontade política da parte de governos e de outros atores políticos, econômicos e sociais;
- a erradicação do racismo, da discriminação racial, da xenofobia e das formas correlatas de intolerância (...) exige uma radical transformação da sociedade e um reordenamento das instituições globais que são presentemente dominadas pelos países ricos e que criaram uma rede no interior da qual práticas racistas e discriminatórias podem continuar a florescer;
- nesse contexto, a ONU deveria prioritariamente dar início e engajar-se num processo de reestruturação que pudesse implementar mais efetivamente valores universais de igualdade e justiça conforme previstos em sua Carta (constitutiva); e
- em vista disso, o Fórum de Ongs (...) se compromete a apoiar *todos* os esforços dirigidos a emendar violações presentes e passadas por meio de reparações e outros recursos baseados no reconhecimento de que o racismo derivou de privilégios históricos e que persistem em todas as partes e países do mundo.

Ao arrolar as medidas legais disponíveis para a ação de combate ao racismo, o Programa de Ação organiza uma espécie de quadro referencial com um esboço que descreve a estrutura normativo-legal em que se movimenta o discurso dos direitos humanos, ao mesmo tempo em que insta “todos os estados a ratificar sem reservas e a implementar todos os instrumentos internacionais e regionais (relevantes)”.¹³⁷ Em particular, o Plano de Ação destaca:

¹³⁵ v. *ibid.*, pp. 20 e seguintes, para o esboço de um quadro dos instrumentos normativos internacionais relevantes.

¹³⁶ *ibid.*, pp. 19-20.

¹³⁷ *ibid.*, p. 20.

- a Convenção Internacional para a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial (ICERD);
- a Convenção Internacional de Direitos Civis e Políticos (ICPR);
- a Convenção Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (ICESCR);
- a Convenção para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra as Mulheres (CEDAW) e seu protocolo adicional;
- a Convenção para a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros de suas Famílias (MWC);
- o Estatuto de Roma da Corte Penal Internacional (ICC);
- a Convenção Contra a Tortura e Outras Penas Cruéis e Desumanas ou Tratamento Degradante (Convenção Contra a Tortura);
- a Convenção Internacional dos Direitos da Criança (CRC);
- a Declaração e o Programa de Ação de Viena;
- a Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Direitos dos Povos;
- a Carta Africana dos Direitos e Bem-estar da Criança;
- a Convenção da antiga OUA sobre aspectos específicos dos refugiados na África;
- a Convenção Relativa ao Estatuto de Refugiado;
- a Convenção Europeia para a Proteção dos Direitos Humanos e Liberdades Fundamentais, incluindo seu protocolo 12;
- a Convenção Europeia sobre Línguas Regionais e Minoritárias;
- a Convenção -quadro europeia sobre minorias étnicas;
- a Carta Social Europeia, e seu protocolo opcional permitindo a submissão de petições coletivas;
- a Convenção Americana de Direitos Humanos;
- a Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem;
- o Primeiro Protocolo opcional à Convenção Internacional de Direitos Civis e Políticos;
- o Protocolo opcional à Convenção para eliminação de todas as formas de discriminação contra as mulheres permitindo a submissão de petições individuais e coletivas;
- todas as convenções da OIT, bem como todos os instrumentos normativos da UNESCO;

- a Convenção da Onu sobre o Crime Organizado Transnacional e seu protocolo suplementar para prevenir, suprimir e punir o tráfico de pessoas, especialmente mulheres e crianças;
- a Convenção de 1949 para a Supressão do Tráfico de Pessoas e a Exploração da Prostituição alheia;
- a Agenda de Estocolmo para a Ação Contra a Exploração Sexual de Crianças.¹³⁸

A reivindicação em prol da adesão e implementação efetiva dos instrumentos elencados e pela criação e implementação de novos instrumentos, bem como a agenda relativa às reparações, é apresentada de modo a constituir uma petição endereçada nominalmente às nações unidas, mas poderia também ser descrita como uma pauta a orientar e subsidiar a estratégia reivindicatória das próprias Ongs, endereçada portanto às Ongs na busca do estabelecimento de uma agenda comum, adequadamente ampla e abrangente, de modo a orientar a pressão exercida por cada grupo em benefício da pauta proposta por todos os outros. Ao demandar a adesão aos instrumentos já existentes e a criação de novos instrumentos, o programa de ação insta os estados a:

- adotar a proposta de protocolo opcional à Convenção internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (ICESCR), que prevê um sistema de petição individual e coletivo;
- reconhecer a Declaração da OIT de 1998 sobre princípios fundamentais e direitos no trabalho, bem como a Convenção 69 sobre povos indígenas e as Convenções 97 e 143 sobre trabalhadores migrantes;
- implementar o art. 6 da Convenção Internacional para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, que assegura proteção efetiva e recursos a vítimas de racismo e discriminação racial, bem como o art. 7, que focaliza a educação como meio essencial para combater o racismo;
- suspender quaisquer reservas feitas à Convenção e declarar, segundo o art. 14, o reconhecimento da competência do Comitê para a eliminação da discriminação racial para acatar petições individuais;
- apoiar a ONU no fortalecimento do papel do Comitê, de modo a permitir a estipulação de sanções nos casos em que suas observações conclusivas no monitoramento dos estados não forem cumpridas pelos governos num prazo razoável de tempo;
- exigir que os relatórios dos estados ao Comitê incluam dados desagregados por raça e sexo com relação ao impacto e o efeito da legislação adotada;

¹³⁸ *ibid.*, pp. 20-2.

- criar instituições nacionais especializadas em direitos humanos e igualdade; essas instituições devem ser independentes e ter o poder de monitorar a implementação de legislação antidiscriminatória, de prover assistência e auxílio judicial às vítimas e às suas famílias, de recorrer a autoridades judiciais, bem como dispor de poderes investigativos, executórios (*enforcement*) e de formulação de políticas; devem refletir em sua composição a diversidade da sociedade; devem ser adequadamente estabelecidas e funcionar livres de interferência do estado e com todas as garantias necessárias para sua independência e imparcialidade;
- atribuir, entre todas as políticas e práticas nacionais, um papel central (*mainstreaming*) ao tema do combate ao racismo em todas as esferas da vida pública; a atribuição de um papel central deve incluir a aplicação de avaliação de níveis igualdade, estabelecimento de diretrizes, ações positivas, geração de dados, monitoramento ativo e avaliações de impacto; todos os grupos que experimentam o racismo, a discriminação racial, a xenofobia e formas correlatas de intolerância devem ser encorajados a participar dessas atividades;
- identificar e combater o racismo institucionalizado em toda esfera em que apareça, combater sistematicamente atitudes racistas e xenófobas no interior de instituições governamentais e no setor público e inspecionar a legislação existente, procedimentos administrativos e regras, incluindo aquelas concernentes à cidadania, nacionalidade e imigração, para assegurar que nenhuma disposição seja discriminatória;
- assegurar que, de acordo com padrões internacionais de direitos humanos, todos os grupos e pessoas cujos direitos tenham sido violados tenham acesso a reparação;
- assegurar a proteção de pessoas ou organizações que apresentem queixas e relatem incidentes de racismo, discriminação racial, xenofobia e formas correlatas de intolerância;
- estabelecer programas de ação afirmativa para incluir pessoas afetadas pelo racismo, discriminação racial e de gênero etc. no recrutamento, contratação e treinamento de pessoal no sistema de justiça penal, particularmente naqueles setores confrontados com a intersecção desses fatores discriminatórios;
- assegurar que fundos públicos sejam destinados apenas a organizações que adotem políticas de não-discriminação; e a
- reconhecer a necessidade de mensuração uniforme e de coleta de dados desagregados por disparidades raciais e de gênero no gozo de direitos humanos fundamentais, a necessidade de trabalhar com Ongs no desenvolvimento de tais padrões e na coleta de tais dados, e a comprometer-se com a divulgação pública e a disseminação de tais dados.¹³⁹

Ao mesmo tempo, o plano de ação insta as Nações Unidas a:

¹³⁹ *ibid.*, pp. 22-3 : é interessante ressaltar que, ao abordar a ação afirmativa, o plano de ação reconhece o componente reparatório em seu conteúdo, mas também proclama um componente aquisitivo, que garantiria um aperfeiçoamento na capacitação de pessoal precisamente para o atendimento e a promoção de populações vulneráveis, uma vez que asseguraria uma cognição privilegiada das dimensões da privação material e simbólica.

- desenvolver, de acordo com o artigo 71 da parte 2 da Declaração de Viena, um programa de ação que estabeleça que “cada estado considere a conveniência de propor um plano de ação nacional identificando os passos através dos quais o Estado pode aprimorar a proteção e a promoção dos direitos humanos”, e que inclua planos de ação para o combate ao racismo, à discriminação racial, à xenofobia e às formas correlatas de intolerância e promova parcerias com a sociedade civil, principalmente por meio de instituições nacionais independentes especializadas em direitos humanos e igualdade; e a

- organizar em 2005 uma conferência para avaliar o progresso realizado pelos estados, governos e sociedade civil na luta contra o racismo e para ajustar os mecanismos que monitoram internacionalmente a implementação de todos os planos de ação nacionais e regionais.¹⁴⁰

O plano de ação oferece também uma lista de ações específicas a serem implementadas com vistas a abordar os temas mais sensíveis, em especial, africanos e afrodescendentes, escravidão e tráfico escravo, reparações e educação.

Com relação ao tema dos afrodescendentes e da escravidão, o plano de ação das Ongs instamos os estados a reconhecer “o racismo contra negros como uma forma de racismo com suas próprias especificidades” e ecoa recomendações anteriores para o estabelecimento, pela ONU, no prazo de um ano a partir da conferência, de “um tribunal internacional para medir a extensão dos danos resultantes do tráfico de escravos, da escravidão e do colonialismo sobre africanos e afrodescendentes”, também ao recomendar o estabelecimento e provisão de recursos para um instituto mundial de pesquisa baseado na África, dedicado a subsidiar estudos sobre o inter-relacionamento de africanos e afrodescendentes da diáspora.¹⁴¹

Em termos bastante distintos daqueles empregados no documento consensual da conferência intergovernamental, o plano de ação do Fórum de Ongs demanda que “EUA, Canadá e aqueles dentre os países europeus e árabes que participaram e se beneficiaram do tráfico transatlântico, trans-saariano e transíndico de escravos, da escravidão e da colonização da África estabeleçam, dentro de um ano a partir da conferência, um mecanismo compensatório internacional para as vítimas desses crimes contra a humanidade”.¹⁴²

Ainda com relação a reparações, o plano de ação apresenta um conjunto considerável de elementos táticos da política compensatória. As Nações Unidas e os estados envolvidos devem, segundo o plano de ação:

¹⁴⁰ *ibid.*, p. 23.

¹⁴¹ *ibid.*

¹⁴² *ibid.*, p. 24.

- assegurar que, de acordo com normas e padrões de direitos humanos universalmente reconhecidos, a todas as nações, grupos e a seus membros que sejam vítimas de crimes contra a humanidade baseados em raça, cor, casta, descendência, etnicidade ou origem indígena ou nacional sejam asseguradas reparações;
- assegurar que promotores e beneficiários do tráfico transatlântico de escravos, da escravidão, do colonialismo e da ocupação estrangeira reconheçam que tais políticas e práticas constituem crimes contra a humanidade;
- criar programas de reparação para as vítimas de crimes contra a humanidade e de violações de direitos humanos que alcancem as massas de vitimizadas e não meramente uma pequena elite, e que sejam elaborados de modo a abordar o caráter específico dos povos, o que inclui:
 - restituição material, abrangendo a devolução incondicional de terra, objetos e artefatos;
 - provisão de terra àqueles forçados a deixar suas terras de origem e transplantados a territórios estrangeiros; e
 - cancelamento da dívida de países vitimizadas por tais crimes contra a humanidade, incluindo países africanos e países pobres nas Américas;
- estabelecer compensação monetária que ressarça as vítimas, incluindo a África, os africanos e os afrodescendentes, superando o fosso econômico criado por tais crimes e abrangendo o cancelamento da dívida, programas para a criação e aprimoramento da participação em empreendimentos produtivos, acesso pleno e inclusão afirmativa em todos os níveis de emprego, concessão de pagamentos em espécie baseados na avaliação de perdas resultantes das violações de direitos humanos e dos crimes contra a humanidade;
- instituir restaurações que incluam a libertação de todos os prisioneiros políticos, a provisão de cuidados de saúde, incluindo cuidados com a saúde mental, serviços educacionais e sociais que sejam especificamente designados para corrigir os danos causados pelas violações de direitos humanos e pelos crimes contra a humanidade;
- promover o oferecimento de garantias da não-repetição, o que inclui:
 - o reconhecimento público dos crimes contra a humanidade;
 - a correção da história da África, dos africanos e afrodescendentes nos materiais educativos e na mídia; e
 - reconhecimento da base econômica da exploração das vítimas dos crimes contra a humanidade e das violações de direitos humanos e o injusto enriquecimento dos perpetradores;
- criar uma organização independente de monitoramento internacional e regional com a responsabilidade de assegurar que programas reparatórios sejam concebidos e implementados com cronogramas e que se cumpram as estipulações deste programa de ação;
- reconhecer o princípio de reparações por erros culturais, demográficos, econômicos, políticos, sociais e morais concernentes ao tráfico transatlântico, trans-saariano e transíndico de escravos, à escravidão e à colonização e que às vítimas africanas e afrodescendentes se reserva o direito de determinar a forma e a modo de efetuar as reparações.¹⁴³

¹⁴³ *ibid.*, pp. 24-5.

Além do quê, todas as nações africanas envolvidas são instadas a empreender ação legal formal para “obter a devolução de artefatos culturais, ouro, dinheiro e riqueza mineral roubada e o retorno de terra ocupada no continente”.¹⁴⁴

Com relação à educação, insiste-se, na linha dos documentos preparatórios, num espectro de ações retificatórias de programas educacionais, prevalecendo a preocupação premente com o conteúdo educacional, em detrimento de uma atenção maior ao acesso ao sistema formal de ensino. A educação, como instrumento retificador,

“deve ser vista a partir da ampla perspectiva de envolver como uma estratégia abrangente a educação formal e não-formal, educação de adultos, campanhas de conscientização, disseminação de informação (acesso à informação), educação para a formação de funcionários do setor público, mídia e tecnologia de informação”.¹⁴⁵

Juntamente com o Fórum de Ongs, que reuniu cerca de 8 mil delegados, representando 3 mil organizações e movimentos, uma outra atividade associada teve lugar em Durban, a Cúpula Juvenil Internacional, que reuniu 700 jovens nos dias 26 e 27 de agosto de 2001 e levou à adoção de uma declaração e de um plano de ação.¹⁴⁶ Além desses, outros 42 eventos paralelos estiveram associados com a Conferência em Durban, 26 dos quais organizados por agências, programas ou organismos das Nações Unidas (22 organizados e 4 co-organizados por órgãos das nações unidas):

- Relatório diário para Ongs;
- Audiência “risco duplo: o impacto do racismo e de conflitos armados sobre as crianças”;
- Audiência de alto nível “discriminação é assunto para todos”;
- Audiência “o impacto do racismo, da discriminação racial, da xenofobia e das formas correlatas de intolerância sobre o desenvolvimento sustentável”;
- Mesa de discussões “diálogo sobre a mídia indígena”;
- Relatório “trabalhando com as Nações Unidas”;
- Simpósio “cooperação para a melhor proteção dos direitos das minorias”;

¹⁴⁴ *ibid.*, p. 25.

¹⁴⁵ *ibid.*, p. 28.

¹⁴⁶ *Declaração e Plano de Ação da Cúpula Juvenil Internacional contra o Racismo, a Discriminação Racial, a Xenofobia e Formas Correlatas de Intolerância*, realizada em Durban em 26 e 27 de agosto de 2001.

- Audiência “abordando o racismo através da educação para a paz e da solução de conflitos: lições da experiência”;
- Audiência “o impacto das múltiplas formas de discriminação sobre as mulheres”;
- Oficina “a intersecção de discriminação de gênero e racial”;
- Conferência “racismo e políticas públicas”;
- Audiência “os novos aspectos do racismo na era da globalização e a revolução genética”;
- Mesa de discussões “povos indígenas e crises: abordagens e estratégias para a construção da paz”;
- Audiência “aliança global contra o racismo, a discriminação racial, a xenofobia e formas correlatas de intolerância”;
- Audiência “o direito da criança à educação”;
- Audiência “diversidade é assunto para todos: implementando políticas de igualdade e diversidade/ação do setor privado”;
- Audiência “a rota escravista: escravidão e racismo”;
- Audiência “vozes das mulheres indígenas”;
- Mesa de discussões “racismo e povos indígenas”;
- Audiência “explorando o elo hiv/aids, estigmatização, discriminação e racismo”;
- Audiência “gênero, raça e etnicidade: mulheres na intersecção entre paz, justiça e direitos humanos”;
- Audiência “raça e gênero no contexto da conferência para a eliminação de todas as formas de discriminação contra as mulheres (CEDAW)”;
- Simpósio “instituições nacionais de direitos humanos e prevenção de conflitos”;
- Oficina “discriminação é assunto para todos”;
- Mesa de discussões “racismo e o impacto e papel da mídia”; e
- Audiência “discriminação na saúde reprodutiva e direitos reprodutivos”.

Outros 16 eventos foram organizados por instituições e organizações governamentais e não-governamentais:

- Audiência “uma exploração da convergência entre racismo, crença religiosa, com ênfase particular sobre a islamofobia”;
- Fórum “vozes das vítimas”;
- Encontro parlamentar “ação dos parlamentos e seus membros na luta contra o racismo, a discriminação racial, a xenofobia e formas correlatas de intolerância”;
- Audiência “futuro negado?: direito à educação de crianças roma, ciganas e viajantes”;
- Colóquio “a lei francesa de 21 de maio de 2000 reconhecendo a escravidão e o tráfico de escravos como crimes contra a humanidade”;
- Colóquio “pena de morte e justiça restaurativa: desafios da igreja ao racismo institucional”;
- Colóquio “nova iniciativa africana: uma resposta africana ao legado do racismo”;
- audiência “racismo e o ocidente: a teoria da inferioridade”;
- colóquio “estratégias para combater o racismo: estudos de caso comparativos”;
- Audiência “vozes das mulheres africanas”;
- Sessão estratégica do comitê diretor internacional de Ongs;
- Encontro estratégico do caucus de africanos e afrodescendentes;
- Colóquio “racismo e a administração da justiça”;
- Audiência “conectando os desconectados: conferência mundial contra o racismo e a visão prospectiva”;
- Audiência “educação roma para a identidade e a construção de auto-estima”; e
- Encontro “curando a comunidade humana: uma celebração da esperança para a conferência mundial contra o racismo e além”.

Participaram da Conferência instituições nacionais de direitos humanos representando 45 países e entidades proto-estatais, além de organizações intergovernamentais, organismos, agências, programas e mecanismos do sistema das Nações Unidas, organizações regionais com estatuto consultivo, delegados de 170 estados e entidade proto-estatais.¹⁴⁷ Cerca de 1100 jornalistas foram credenciados e cobriram os procedimentos da Conferência, muitos entre os quais foram convidados na base de um estipêndio do Alto-comissariado de Direitos Humanos.

¹⁴⁷ As delegações israelense e estadunidense abandonaram a conferência em 3 de setembro.

Aberta em 31 de agosto de 2001, a Conferência se estendeu até 8 de setembro, um dia a mais que o previsto. Os debates se iniciaram na 2ª. sessão plenária, em 1º. de setembro. Edna Maria Santos Roland, da delegação brasileira, foi apontada como relatora-geral da Conferência entre a 1ª. e a 2ª. sessão plenária. Da 2ª. à 19ª. sessão plenária, de 1º. a 7 de setembro, a Conferência susteve o debate geral sobre o item 9 da agenda, relacionado aos seguintes temas (correspondentes aos itens em que a declaração e o plano de ação foram redigidos:

- i) fontes, causas, formas e manifestações contemporâneas do racismo, a discriminação racial, a xenofobia e formas correlatas de intolerância;
- ii) vítimas do racismo, a discriminação racial, a xenofobia e formas correlatas de intolerância;
- iii) medidas preventivas, educativas e de proteção dirigidas à erradicação do racismo, a discriminação racial, a xenofobia e formas correlatas de intolerância nos níveis nacional, regional e internacional;
- iv) provisão de recursos efetivos, medidas compensatórias (o uso do termo “compensatório” não opõe qualquer resultado da Conferência) e outras medidas nos níveis nacional, regional e internacional;¹⁴⁸
- v) estratégias para a obtenção de igualdade plena e efetiva, incluindo a cooperação internacional e o aperfeiçoamento de mecanismos internacionais das Nações Unidas e outros mecanismos no combate ao racismo, à discriminação racial, à xenofobia e às formas correlatas de intolerância.

A Conferência de Durban adotou uma declaração e um programa de ação e emitiu quatro Resoluções.¹⁴⁹ O capítulo 7 do relatório lista a íntegra de todas as reservas feitas à adoção do documento final da Conferência, e não são poucas.¹⁵⁰ Contudo, a Declaração e o Programa de Ação, conforme advertência do primeiro-ministro belga Louis Michel, deveriam ser vistos com um olhar mais generoso,

“como documento político e não legal. Esses documentos não podem impôr obrigações, responsabilidade ou direito a compensação a ninguém. E nem se pretende que o façam. Nada na declaração e no programa de ação afeta o

¹⁴⁸ *Declaração e programa de ação da Conferência Mundial contra o Racismo, a Discriminação Racial, a Xenofobia e Formas Correlatas de Intolerância*, realizada em Durban de 31 de agosto a 8 de setembro de 2001: p. 92; v. também acima p. 48.

¹⁴⁹ *ibid.*, p. 78: uma resolução sobre o credenciamento, uma para a submissão do relatório, uma de agradecimento ao país-anfitrião e uma de agradecimento ao trabalho e à dedicação da alta-comissária de direitos humanos e secretária da conferência Mary Robinson.

¹⁵⁰ *ibid.*, pp. 103-25.

princípio geral que preclui a aplicação retroativa do direito internacional em matéria de responsabilidade dos estados”.¹⁵¹

Que se possa ao menos tomar o documento final da Conferência como um “quadro de referências”, conforme queria a Alta comissária na sua tentativa de encerrar a Conferência com um otimismo pouco convincente. Dizia ela então que, ao longo daqueles dias, “as questões foram abordadas, mas não respondidas. (...) É o que temos finalmente”.¹⁵²

A declaração confirma o modelo de apresentação já destacado com relação à Declaração do Fórum de Ongs, composto de uma fórmula preambular que avalia o contexto em que a Conferência ocorre e responde pela inscrição do documento no quadro dos instrumentos de proteção dos direitos humanos. Cada conferência mundial poderia, portanto, a tomar por seus preâmbulos, ser interpretada como a formulação mais acabada disponível no momento para enunciar uma súmula do discurso dos direitos humanos. Dessa maneira, cada conferência mundial se apresenta como a formulação mais elevada e mais genérica da consciência moral da humanidade num dado momento.

A Conferência de Durban, mais uma resultante do movimento de ascensão do discurso dos direitos humanos no quadro normativo do direito internacional, se inscreve nesse quadro em associação com um conjunto de outros documentos que lhe oferecem a base genealógica:

- a Declaração e o Programa de Ação de Viena, adotados pela Conferência Mundial de Direitos Humanos em junho de 1993, que instam à eliminação abrangente e sem demora de todas as formas de racismo, discriminação racial, xenofobia e formas correlatas de intolerância;¹⁵³
- a Resolução 1997/74 de 18/4/1997 da Comissão de Direitos Humanos, a Resolução 52/111 de 12/12/1997 da assembléia geral e as resoluções subsequentes desses organismos referentes à convocação da Conferência Mundial Contra o Racismo; e
- as duas Conferências Mundiais anteriores para combater o racismo e a discriminação racial, realizadas em Genebra respectivamente em 1978 e 1983.

¹⁵¹ *ibid.*, p. 144: a frase citada ocorre na declaração de reservas ao documento final oposta em nome da União Européia. Representando a Bélgica, Louis Michel, Primeiro-Ministro e Ministro de Negócios Estrangeiros, negociou também em nome da União Européia, e os países da Europa central e oriental se associaram com a União Européia nesta reserva. Além de Bulgária, Estônia, Hungria, Letônia, Lituânia, Polônia, República Tcheca, Romênia, Eslováquia e Eslovênia, associaram-se também Chipre, Malta e Turquia. Tomando por base, porém, a árdua dedicação de Michel na busca do consenso diplomático em torno desse ‘documento político’, deduz-se que sua declaração foi instrumental para aplacar receios, tranquilizar expectativas e garantir o consenso.

¹⁵² *ibid.*, p. 175.

¹⁵³ Daí a fórmula de abrangência dos fenômenos associados à discriminação racial: racismo, xenofobia e formas correlatas de intolerância.

Contudo, a declaração reconhece que o padrão normativo estabelecido anteriormente foi reconhecidamente insuficiente e inefetivo, ao notar “que os objetivos principais das três décadas para combater o racismo e a discriminação racial não foram alcançados”.¹⁵⁴ E é, portanto, de um ponto de partida de inefetividade dos instrumentos internacionais já adotados que se parte. Mas a normatividade que se propugna é descrita como valorativa, e o reconhecimento e a celebração da diversidade fática vem acompanhado por uma afirmação peremptória da unidade valorativa, quando se avaliam os problemas que constituem a pauta da Conferência como “desafios comuns à humanidade que ameaçam valores compartilhados e direitos humanos universais”. E para fazer frente a eles, a receita vem de um vocabulário mais afeito ao direito privado que às categorias do direito público, uma vez que “a luta contra o racismo, a discriminação racial, a xenofobia e as formas correlatas de intolerância é empreendida através da cooperação, parceria e inclusão”.¹⁵⁵

Uma série de outras notas preambulares refinam a afiliação tópica do documento final da Conferência, procurando afirmar convencionalmente os princípios fundamentais do sistema de proteção dos direitos humanos. Por exemplo, ao:

- afirmar que o racismo, a discriminação racial, a xenofobia e as formas correlatas de intolerância constituem uma negação dos propósitos e princípios da Carta das Nações Unidas; (...)
- reafirmar os princípios de igualdade e não-discriminação da Declaração Universal de Direitos Humanos; (...)
- ressaltar a importância fundamental da aceitação ou ratificação e plena implementação das obrigações decorrentes da Convenção Internacional para a Eliminação de Todas as Formas de Racismo, compreendida como o principal instrumento internacional para eliminar o racismo, a discriminação racial, a xenofobia e formas correlatas de intolerância; (...)
- reconhecer a importância fundamental para os estados envolvidos no combate ao racismo, à discriminação racial, à xenofobia e às formas correlatas de intolerância (...) da adesão universal a todos os instrumentos internacionais relevantes de direitos humanos; (...)
- reconhecer que nenhuma derrogação da proibição da discriminação racial, do genocídio, do crime de apartheid e da escravidão é permitida, conforme definido entre as obrigações surgidas dos instrumentos relevantes de direitos humanos;¹⁵⁶ (...)

¹⁵⁴ *ibid.*, p. 12.

¹⁵⁵ *ibid.*, p. 8.

¹⁵⁶ Perceba-se uma invocação sutil da doutrina do *jus cogens* (inderrogabilidade) na interpretação dos princípios da inalienabilidade e da interdependência e indivisibilidade do conjunto dos direitos. Nesse sentido, v. Teraya, Koji. *Emerging hierarchy in international human rights and beyond: from the perspective of non-derogable rights*, *EJIL* 12(5), 2001. Para uma discussão sobre as formulações e usos históricos da doutrina, v. Hebeisen, M.W. *Souveränität in Frage gestellt: Die Souveränitätslehren von Kelsen, Schmitt und Heller*, 1995.

- reconhecer as aspirações dos povos à justiça (...) e ao gozo de seus direitos humanos, incluindo o direito ao desenvolvimento; (...)
- admitir que a xenofobia, em suas diferentes manifestações, é uma das principais fontes e formas contemporâneas de discriminação e conflito; (...)
- ressaltar a ocorrência continuada e violenta de racismo, discriminação racial, xenofobia e formas correlatas de intolerância, e que teorias de superioridade de certas raças e culturas sobre outras, promovidas e praticadas durante a era colonial, continuam a ser propostas de uma ou outra forma ainda hoje.¹⁵⁷

Na delimitação de seu escopo, a Declaração remete à definição de racismo da Convenção e inclui novos elementos, que refinam e ampliam a abrangência daquele instrumento. Assim, “racismo, discriminação racial, xenofobia e formas correlatas de intolerância ocorrem com base em raça, cor, descendência ou origem nacional ou étnica e as vítimas podem sofrer formas múltiplas ou agregadas de discriminação, baseadas em critérios como sexo, língua, religião, opinião política ou de outra natureza, origem social, propriedade, nascimento ou outros critérios”.¹⁵⁸ Para os propósitos da Declaração e do Programa de Ação, o escopo das vítimas de racismo, discriminação racial, xenofobia e formas correlatas de intolerância abrange os “indivíduos ou grupos de indivíduos que sejam ou tenham sido negativamente afetados, submetidos ou visados por esses flagelos”.¹⁵⁹

Com o propósito expresso de “elevar a consciência pública internacional dessas tragédias desumanas”, ao desagregar sua definição em fontes, causas, formas e manifestações contemporâneas de racismo, discriminação racial, xenofobia e formas correlatas de intolerância, a Declaração oferece um espectro amplo de fenômenos apresentados à condenação. É essencial referir os termos em que tais condenações tomam forma, sem prejuízo da série de reservas opostas a tais termos. Exemplarmente, ao condenar a escravidão e o tráfico de escravos, reconhece que

¹⁵⁷ *ibid.*, pp. 8-9.

¹⁵⁸ *ibid.*, p. 11 : o representante equatoriano opôs, também em prol do Brasil, Canadá, Chile e Guatemala, uma reserva a essa definição, com o propósito de incluir o critério ‘orientação sexual’ entre as bases possíveis de discriminação. O representante canadense propôs que a expressão ‘outros critérios’ englobe orientação sexual, porte de deficiências e barreiras decorrentes da cultura, cf. *ibid.*, pp. 121 e 124.

¹⁵⁹ *ibid.*, p. 11.

“foram tragédias assustadoras na história da humanidade não apenas por causa de seu barbarismo aberrante, mas também em termos de sua magnitude e natureza organizada e especialmente em termos da negação da essência de suas vítimas, reconhecendo ainda que a escravidão e o tráfico de escravos são um crime contra a humanidade e deveriam sempre tê-lo sido, especialmente o tráfico transatlântico de escravos, e encontram-se entre as mais significativas fontes e manifestações do racismo, da discriminação racial, da xenofobia e de formas correlatas de intolerância, e que africanos e afrodescendentes, asiáticos e descendentes de asiáticos e povos indígenas foram vítimas desses atos e continuam a ser vítimas de suas consequências;¹⁶⁰

E, sucessivamente, com relação aos outros temas candentes, reconhece que:

- o colonialismo levou ao racismo, à discriminação racial, à xenofobia e às formas correlatas de intolerância. (Reconhecendo) o sofrimento causado pelo colonialismo, afirmamos que, onde e quando quer que tenha acontecido, deve ser condenado e sua recorrência evitada. Lamentamos ainda que os efeitos e a persistência dessas estruturas e práticas estejam entre os fatores que contribuem para contínuas desigualdades em muitas partes do mundo hoje; (...)
- *apartheid* e genocídio constituem, em termos de direito internacional, crimes contra a humanidade e estão entre as fontes e manifestações mais significativas de racismo, discriminação racial, xenofobia e formas correlatas de intolerância; (...)
- a xenofobia dirigida contra não-nacionais, particularmente migrantes, refugiados e aspirantes a asilo constitui uma das principais fontes do racismo contemporâneo e que violações de direitos humanos contra os membros de tais grupos ocorrem amplamente no contexto de práticas discriminatórias, xenófobas e racistas; (...)
- há um perigo claro de erupção de novas manifestações de racismo, discriminação racial, xenofobia e formas correlatas de intolerância; (...)
- pobreza, subdesenvolvimento, marginalização, exclusão social e disparidades econômicas estão estreitamente associadas ao racismo, à discriminação racial, à xenofobia e às formas correlatas de intolerância e contribuem para a persistência de atitudes e práticas racistas que, por sua vez, geram mais pobreza; (...)
- o racismo, a discriminação racial, a xenofobia e as formas correlatas de intolerância estão entre as causas do conflito armado e, com muita frequência, entre suas consequências, lembrando que a não-discriminação é um princípio fundamental do direito internacional humanitário e sublinhando a necessidade de que todas as partes envolvidas em conflitos armados submetam-se escrupulosamente a esse princípio; (...)

¹⁶⁰ *ibid.*, p. 13.

- em alguns estados, estruturas ou instituições políticas e legais, algumas das quais herdadas e ainda hoje persistentes, não correspondem às características multi-étnicas, pluriculturais e plurilinguísticas da população; (...)

- além do fato de o racismo estar ganhando espaço, formas e manifestações contemporâneas de racismo e xenofobia estão buscando obter novamente reconhecimento político, legal e moral de diversas formas, inclusive através das plataformas de alguns partidos e organizações políticas.¹⁶¹

Ao contemplar e procurar listar as vítimas do racismo, da discriminação racial, da xenofobia e de formas correlatas de intolerância, a Declaração oferece um espectro dos indivíduos e grupos sujeitos histórica e correntemente às manifestações de práticas discriminatórias, procurando estender e assegurar visibilidade a todos as vítimas, atuais e potenciais. Para além do rol de vítimas incorporado ao longo do processo preparatório da Conferência, a declaração procura contemplar fórmulas amplas de caracterização das vítimas, chamando a atenção para:

- (cenários em que) indicadores nas áreas de educação, emprego, saúde, habitação, mortalidade infantil e expectativa de vida demonstrem uma situação de desvantagem, particularmente onde os fatores que contribuem para tanto incluem o racismo, a discriminação racial, a xenofobia e formas correlatas de intolerância; (...)

- a duradoura desigualdade sofrida pelos afrodescendentes em termos de acesso à educação, cuidados de saúde e habitação, o que tem sido uma causa profunda das disparidades sócio-econômicas que os afetam; (...)

- as barreiras que africanos e afrodescendentes enfrentam em muitas partes do mundo como um resultado de predisposições sociais discriminatórias prevaletentes em instituições públicas e privadas;¹⁶² (...)

- a discriminação contra a população mestiça ou de origens étnicas e raciais mistas, especialmente porque tal discriminação pode ser negada devido à sua natureza sutil; (...)

- a incitação racista, a linguagem depreciatória e os estereótipos negativos prevaletentes particularmente em situações de conflito; (...)

- as barreiras que membros de certos grupos com uma identidade cultural distinta enfrentam; barreiras estas surgidas de uma interação complexa de fatores étnicos, religiosos ou de outra natureza; (...)

- o fato de que às crianças dos grupos afetados pelo racismo, pela discriminação racial e pelas formas correlatas de intolerância se nega a oportunidade de adquirir as habilidades necessárias a uma vida produtiva e indispensáveis para se beneficiar do crescimento econômico.¹⁶³

¹⁶¹ *ibid.*, pp. 13-4.

¹⁶² Atente-se para os termos da condenação do ‘racismo institucional’.

¹⁶³ *ibid.*, pp. 15-20.

Em seguida, a declaração aborda as medidas preventivas, educativas e de proteção dirigidas à erradicação do racismo, da discriminação racial, da xenofobia e de formas correlatas de intolerância nos níveis nacional, regional e internacional, adiantando as bases diretivas que servem para orientar o Plano de Ação. De certa maneira, o voluntarismo manifesto na declaração do Fórum de Ongs se repete na fórmula utilizada pela declaração intergovernamental para diagnosticar a principal fonte de dificuldades, mas sem prejuízo de um diagnóstico um pouco mais elaborado, dirigido aos elementos estruturais da manifestação e perpetuação de práticas discriminatórias.

Portanto, se por um lado se afirma que “os obstáculos para superar a discriminação racial e para obter igualdade racial residem principalmente na falta de vontade política, legislação débil e falta de estratégias de implementação e ações concretas da parte dos estados, bem como na prevalência de atitudes racistas e estereótipos negativos”, por outro lado, “democracia, governança transparente, responsável, verificável e participatória, determinada pelas aspirações e necessidades do povo, bem como respeito pelos direitos humanos, pelas liberdades fundamentais e pelo estado de direito são essenciais para a prevenção efetiva e a eliminação do racismo, da discriminação racial, da xenofobia e de formas correlatas de intolerância”.¹⁶⁴

Além disso, cumpre destacar as fórmulas de abordagem de pontos críticos como as formas de implementação de obrigações internacionais, o papel dos meios de comunicação e a responsabilidade dos partidos políticos e a perniciosidade das práticas discriminatórias para os componentes democráticos da institucionalidade estatal, e a educação, ainda uma vez com ênfase sobre os conteúdos dos programas educacionais, em detrimento do acesso ao sistema formal de ensino:

- o desenvolvimento e a implementação fiel de todas as normas e obrigações internacionais de direitos humanos inclui a decretação de leis e a formulação de políticas públicas, que são cruciais para combater o racismo, a discriminação racial, a xenofobia e formas correlatas de intolerância;
- plataformas políticas e organizações baseadas no racismo, na discriminação racial, na xenofobia e em formas correlatas de intolerância são incompatíveis com a democracia e a governança transparente e responsável;
- qualquer forma de impunidade para crimes motivados por atitudes racistas e xenófobas desempenha um papel no enfraquecimento do estado de direito e da democracia e tendem a encorajar a recorrência de tais atos;

¹⁶⁴ *ibid.*, p. 22.

- o exercício franco do direito à liberdade de expressão, particularmente através da mídia e das novas tecnologias representa reconhecidamente uma contribuição positiva, mas a mídia deveria representar a diversidade da sociedade multicultural; os estados deveriam reconhecer a importância da mídia comunitária e atentar para o poder da propaganda;
- a educação em todos os níveis e todas as idades, incluindo a familiar, em particular a educação em direitos humanos, é um fator determinante na promoção, disseminação e proteção dos valores democráticos da justiça e da equidade.¹⁶⁵

Em relação ao tema da provisão de recursos efetivos e medidas compensatórias nos níveis nacional, regional e internacional, prevalece o sentido da busca de uma fórmula consensual. Mesmo a linguagem vaga adotada não impediu a incidência de séries de reservas. Incontroverso persiste apenas o sentido simbólico da instância de reconhecimento, mas não seu conteúdo:

- reconhecemos e lamentamos profundamente o sofrimento velado e os males inflingidos a milhões de homens, mulheres e crianças como resultado da escravidão, do tráfico escravo, do tráfico transatlântico de escravos, do apartheid, do genocídio e de tragédias passadas, ressaltando que alguns estados tomaram a iniciativa de desculpar-se e pagaram reparações, quando apropriado, pelas graves e massivas violações cometidas;
- conclamamos a todos que ainda não (tomaram a iniciativa de lamentar ou expressar remorso ou apresentar desculpas, para assim) restaurar a dignidade das vítimas, a encontrar maneiras apropriadas de fazê-lo;
- conscientes da obrigação moral por parte de todos os estados envolvidos, instamo-nos a tomar medidas apropriadas e efetivas para cessar e reverter as consequências duradouras dessas práticas;
- reafirmamos como uma exigência premente de justiça que às vítimas de violações de direitos humanos resultantes de racismo, a discriminação racial, a xenofobia e formas correlatas de intolerância, especialmente em vista de sua situação socialmente, culturalmente e economicamente vulnerável, deveria ser assegurado o acesso à justiça, incluindo assistência judiciária quando apropriado, e a recursos efetivos, incluindo o direito a buscar reparação justa e adequada ou satisfação por qualquer dano sofrido como resultado de tal discriminação, conforme contemplado em numerosos instrumentos internacionais e regionais de direitos humanos, em particular na Declaração Universal dos Direitos Humanos e na Convenção Internacional para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial.¹⁶⁶

Ao contemplar o tópico das estratégias para alcançar igualdade plena e efetiva, incluindo a cooperação internacional e o aperfeiçoamento dos mecanismos das Nações Unidas e outros mecanismos internacionais no combate ao racismo, a discriminação racial, a

¹⁶⁵ *ibid.*, pp. 22-4.

¹⁶⁶ *ibid.*, pp. 24-5.

xenofobia e formas correlatas de intolerância, a ação afirmativa é recomendada numa linguagem débil e episódica. Destacando a necessidade de “elaborar, promover e implementar (...) legislação adequada, que pode incluir medidas especiais e positivas” que contemplem acesso mais efetivo às instituições políticas, judiciais e administrativas, a declaração reconhece que a ação afirmativa é necessária

“para promover a plena integração (das vítimas do racismo, da discriminação racial, da xenofobia e de formas correlatas de intolerância) na sociedade. (...) Tais medidas deveriam incluir medidas para obter representação apropriada em instituições educacionais, habitação, partidos políticos, parlamentos e emprego, especialmente nos serviços judiciais, polícia, exército e outros serviços civis, o que pode envolver em alguns casos reformas eleitorais, reformas agrárias e campanhas em prol da participação igualitária”, para cujo sucesso se “exige especificamente tomar em conta as queixas, opiniões e demandas das vítimas”.¹⁶⁷

O manejo adequado da diversidade nas sociedades contemporâneas exige justamente o envolvimento dos grupos que conformam os componentes desse cenário diversificado. Ao mesmo tempo em que a responsabilidade pública pela promoção de mais respeito e confiança entre os diferentes grupos na sociedade precisa ser partilhada, o conteúdo dessa responsabilidade é reconhecidamente diferenciado, conforme se trate de instituições governamentais, líderes políticos e organizações civis e de base. As Ongs desempenham um “papel catalisador” na promoção dos direitos humanos e na conscientização sobre o racismo, a discriminação racial, a xenofobia e formas correlatas de intolerância. Com o quê, na implementação do programa de ação da conferência, a declaração recomenda o envolvimento e a “plena participação das Ongs”.¹⁶⁸

O Programa de Ação destaca, ao se debruçar sobre o tópico da designação das vítimas das práticas discriminatórias, a importância da adequada alocação de recursos, da superação de barreiras ao acesso dos afrodescendentes ao setor público. Assim, entre uma série de outras medidas, voltadas também aos povos indígenas, aos migrantes e refugiados, os estados são instados a:

¹⁶⁷ *ibid.*, p. 26.

¹⁶⁸ *ibid.*, p. 27.

- concentrar investimentos adicionais em comunidades compostas majoritariamente por afrodescendentes; (...)
- identificar os fatores que impedem o acesso igualitário e a presença igualitária de afrodescendentes em todos os níveis do setor público, em particular na administração da justiça, tomar medidas apropriadas para remover os obstáculos identificados, bem como a encorajar o setor privado a fazer o mesmo; (...)
- assegurar acesso pleno e efetivo ao sistema judiciário para todos os indivíduos, particularmente aos afrodescendentes; (...)
- reconhecer as formas de múltipla discriminação; (...)
- desenvolver medidas concretas para incorporar análises de raça e gênero na implementação de todos os aspectos do programa de ação e dos planos nacionais de ação, particularmente nas áreas de programas de emprego e alocação de recursos; (...)
- reconhecer que a pobreza molda o estatuto econômico e social e estabelece obstáculos à participação política efetiva de mulheres e homens de maneiras diferentes e em diferentes medidas.¹⁶⁹

Com relação às medidas preventivas, educativas e de proteção dirigidas à erradicação do racismo, da discriminação racial, da xenofobia e de formas correlatas de intolerância nos níveis nacional, regional e internacional, o programa de ação insta de modo geral os estados a:

- adotar e implementar, tanto no âmbito nacional quanto em nível internacional, medidas e políticas efetivas, *adicionais à legislação nacional e aos instrumentos e mecanismos relevantes internacionais já existente*, que encorajem os indivíduos e instituições a tomar posição contra o racismo, a discriminação racial, a xenofobia e formas correlatas de intolerância e a reconhecer, respeitar e maximizar os benefícios da diversidade doméstica e entre as nações; (...)
- adotar ou fortalecer, conforme apropriado, programas nacionais para a erradicação da pobreza e reduzir a exclusão social que tomem em conta das necessidades e experiências de indivíduos ou grupos de indivíduos que sejam vítimas do racismo, a discriminação racial, a xenofobia e formas correlatas de intolerância.¹⁷⁰

Há, contudo uma ênfase clara sobre a importância do espectro de medidas a serem implementadas em nível doméstico pelos estados, de certa medida em detrimento dos mecanismo internacionais à disposição. Afinal, como reconhece o Programa de Ação, “o combate ao racismo, a discriminação racial, a xenofobia e formas correlatas de intolerância é

¹⁶⁹ *ibid.*, pp. 29-38.

¹⁷⁰ *ibid.*, pp. 39-40.

uma responsabilidade primordial dos estados”.¹⁷¹ Ao tratar de recomendar medidas em nível internacional, o Programa de Ação recomenda apenas medida genérica, tais como a adequação ao quadro normativo convencional internacional, instando os estados a seguir cooperando com o Comitê e com outros órgãos de monitoramento de tratados de direitos humanos, a fazer uso dos instrumentos internacionais gerais estabelecidos pela Unesco e pela assembléia geral, a cooperar com o Alto Comissariado para Direitos Humanos e a promover a cooperação regional e internacional.¹⁷²

Porém, mesmo essas medidas genéricas internacionais dependem das recomendação dirigidas ao ambiente doméstico, em cujo âmbito o programa de ação situa a exigência de que os estados ratifiquem os instrumentos disponíveis no sistema internacional de proteção dos direitos humanos. Mais especificamente, medidas legislativas, judiciais, regulatórias e administrativas são propostas para prevenir e proteger contra o racismo, a discriminação racial, a xenofobia e formas correlatas de intolerância. Medidas tais que “oponham expressa e especificamente o racismo (...), em acordo com as obrigações estabelecidas pela Convenção para a eliminação de todas as formas de discriminação racial, assegurando que suas reservas não sejam contrárias ao objeto e ao propósito da convenção”.¹⁷³ Insta ainda os estados e convida as Ongs e o setor privado

“a criar e implementar políticas que promovam uma força policial de alta qualidade, diversificada e livre de racismo, de discriminação racial, de xenofobia e de formas correlatas de intolerância e a trabalhar para reduzir a violência, inclusive a violência motivada por racismo, discriminação racial, xenofobia ou por formas correlatas de intolerância, (...) abordando tendências antes que se manifestem em atividade criminosa violenta”.¹⁷⁴

Ao instar os Estados à adoção, ratificação e implementação efetiva dos instrumentos internacionais relevantes, o Programa de Ação repete um padrão já verificado no plano de ação do Fórum de Ongs, oferecendo uma súmula do sistema internacional de proteção dos direitos humanos, de sua origem a seus mecanismos mais recentes. De maneira que, se por um lado, “com vistas à ratificação universal até 2005”, os estados são instados a adotar a Convenção “em regime de urgência” e a comprometer-se, sob o artigo 14, com suas

¹⁷¹ *ibid.*, p. 48.

¹⁷² *ibid.*, p. 66.

¹⁷³ *ibid.*, p. 41.

¹⁷⁴ *ibid.*, p. 42.

obrigações de apresentar relatórios periódicos e a publicar e agir com base nas observações conclusivas do Comitê, por outro lado, uma série de outros instrumentos relevantes associados são arrolados, com vistas à adoção ou ratificação:

- Convenção para a Prevenção e Punição do Crime de Genocídio, 1948;
- Convenção da OIT sobre Migração em Razão de Trabalho (revisada), 1949 (n.97);
- Convenção para a Supressão do Tráfico de Pessoas e da Exploração da Prostituição Alheia, 1949;
- Convenção Relativa ao Estatuto de Refugiados, 1951, e seu Protocolo de 1967;
- Convenção da OIT sobre Discriminação (Emprego e Ocupação), 1958 (n.111);
- Convenção Contra a Discriminação na Educação, adotada em 14/12/60 pela Conferência Geral da Unesco;
- Convenção para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra as Mulheres, 1979, com vistas à ratificação universal dentro de 5 anos, e seu Protocolo opcional de 1999;
- Convenção sobre os Direitos da Criança, 1989, e seus dois Protocolos opcionais de 2000;
- Convenções da OIT sobre a Idade Mínima, 1973 (n.138) e sobre as Piores Formas de Trabalho Infantil, 1999 (n.182);
- Convenção da OIT sobre Trabalhadores Migrantes (provisões suplementares), 1975 (n.143);
- Convenção da OIT sobre Povos Indígenas e Tribais, 1989 (n.169);
- Convenção sobre Diversidade Biológica, 1992;
- Convenção Internacional para a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros de suas Famílias, 1990;
- Estatuto de roma da corte penal internacional, 1998;
- Convenção das nações unidas contra o crime organizado transnacional, seu Protocolo para prevenir, suprimir e punir o tráfico de pessoas, especialmente mulheres e crianças, e a Convenção e Protocolo contra o Contrabando de Migrantes por Terra, Mar e Ar, 2000;
- Declaração para a Eliminação de Todas as Formas de Intolerância e Discriminação Baseadas em Religião ou Crença, proclamada pela Assembléia Geral em sua Resolução 36/55 de 25/11/81;
- Convenção de Viena sobre Relações Consulares, 1963;
- Declaração da OIT sobre Princípios Fundamentais e Direitos no Trabalho, 1998.¹⁷⁵

¹⁷⁵ *ibid.*, pp. 42-5.

Ainda com relação aos instrumentos legais a serem implementado em acordo com as obrigações internacionais, o programa de ação insta os estados ainda a “adotar legislação que implemente as obrigações assumidas com relação à perseguição e punição de pessoas que tenham cometido ou ordenado graves violações das Convenções de Genebra de 12/8/49 e seu primeiro protocolo adicional ou outras violações sérias das leis e costumes de guerra, particularmente em relação ao princípio de não-discriminação” e a conduzir-se, com vistas à criação e ao fortalecimento de instituições nacionais especializadas independentes, “segundo os princípios relativos ao estatuto das instituições nacionais de promoção e proteção dos direitos humanos, anexa à Resolução da Assembléia Geral 48/134 de 20/12/93”.¹⁷⁶

Políticas e práticas relativas tanto à coleta e desagregação de dados como à pesquisa são recomendadas, de maneira que “estudos ulteriores sejam conduzidos sobre o modo como o racismo, a discriminação racial, a xenofobia e formas correlatas de intolerância podem refletir-se em leis, políticas, instituições e práticas”.¹⁷⁷

Finalmente, são elencadas recomendações relativas a planos de ação nacionais e a “políticas orientadas à ação”, incluindo ação afirmativa, para assegurar a não-discriminação, particularmente com relação ao acesso a serviços sociais, emprego, habitação, educação, cuidados de saúde, meio-ambiente, participação igualitária na tomada de decisões políticas, econômicas etc. No que tange a educação, além das recomendações de praxe relativas a reformas curriculares e educação de direitos humanos, tanto para crianças e jovens como para funcionários públicos, o programa de ação aborda a questão da discriminação no acesso à educação, instando os estados a:

- garantir acesso igualitário à educação para todos, na lei e na prática, e a furtar-se a qualquer outra medida legal ou de outra natureza conducente à imposição de segregação racial sob qualquer forma no acesso ao sistema de ensino;
- tomar todas as medidas apropriadas para eliminar obstáculos limitando o acesso de crianças à educação e a assegurar que todas as crianças tenham acesso sem discriminação a educação de boa qualidade;
- estabelecer e implementar métodos padronizados para medir e rastrear o desempenho educacional de crianças e jovens em situação de desvantagem;

¹⁷⁶ *ibid.*, p. 46.

¹⁷⁷ *ibid.*, p. 48.

- comprometer recursos para a eliminação, onde existam, de desigualdades no desempenho educacional de crianças e jovens;
- considerar o estabelecimento de programas de assistência financeira concebidos para capacitar todos os estudantes a frequentar instituições de ensino superior, sem distinção de raça, cor, descendência ou origem étnica ou nacional.¹⁷⁸

Até o fim, o documento final da Conferência procura sustentar sua oscilação entre uma pretensão de universalidade de uma concepção subjacente de direito racional e a generalidade da instrumentalização das legislações nacionais. Uma tal tensão é o resultado inafastável do deslocamento da contenda política para o interior do discurso dos direitos humanos, e por sua vez, deste para o núcleo do direito internacional público. E ambos os deslocamentos operados simultaneamente com o afastamento de qualquer possibilidade de uma fase superior para solver a tensão: a disputa interna pelo conteúdo das categorias discursivas se realiza na arena diplomática na medida em que a linguagem política disponível é a do direito internacional. Justamente esse direito internacional tão pobre em conteúdos estáveis.

Mas, “assim que tratamos um problema como um problema legal, trazemos à cena uma concepção da lei moderna que nos força – ao menos em fundamentos conceituais – a funcionar com as diretivas do estado constitucional e com a sua riqueza de pressuposições”.¹⁷⁹ E “no estado democrático constitucional, o exercício do poder político cifra-se numa maneira dupla: o tratamento institucionalizado dos problemas e a mediação de interesses regulada processualmente devem simultaneamente ser compreensíveis enquanto um sistema de direitos efetivado”.¹⁸⁰

Ora, mas antes da extensiva aceitação da legitimidade das normas de direitos humanos, o controle sobre o próprio governo dentro de uma unidade política reconhecida como coextensiva com a coletividade era concebido como pré-requisito necessário para a participação política e a proteção da identidade nacional: não havia meios alternativos aceitos internacionalmente de assegurar a garantia e a realização dos direitos. Progressivamente, a Declaração Universal pôde ser interpretada como ponto de irradiação do processo

¹⁷⁸ *ibid.*, pp. 53-4: note-se ser a única menção explícita à educação superior ao longo de todo o documento final da conferência, restando ainda indiscernível, a partir do texto, se o fundamento por trás da recomendação se caracteriza por notas estratégicas, de justiça distributiva ou de justiça reparatória.

¹⁷⁹ Habermas, J. “Soberania do povo como processo”, Em *Direito e democracia: entre facticidade e validade*. Tempo brasileiro: RJ, 1997: p. 140.

¹⁸⁰ *ibid.*, p. 125.

multiplicador e generalizante dos instrumentos de supervisão e proteção dos direitos humanos, tanto na fase organizativa quanto na fase operativa do seu sistema regulatório.¹⁸¹ No estudo da evolução do sistema interestatal para a culminação em uma prática política orientada (mas não necessariamente dirigida ou controlada) pelo discurso dos direitos humanos, evidencia-se uma trajetória conducente à crescente juridicização da política internacional, à medida que o discurso de efetivação dos direitos humanos surge como modalidade de condicionamento para a prática política.

A juridicização da linguagem política nos conflitos contemporâneos, a reacomodação das instituições políticas e das unidades nacionais européias, a recomposição de discursos políticos apoiados em signos extraídos de teorias substantivas de identidade, a reposição de iniciativas coercitivas no horizonte estratégico da política democrática, e o recurso a procedimentos radicais de homogeneização das comunidades políticas são, entre outros, alguns dos traços que anunciaram passo a passo esses novos parâmetros e que permitem reconhecer a persistência da vitalidade e da força explosiva da estipulação da democracia e dos direitos humanos como o núcleo universalista do estado de direito.¹⁸²

O direito internacional não criou seus próprios conceitos, ao menos, não mais que qualquer outra disciplina acadêmica construtiva. Na gênese das categorias elementares com as quais trabalha, há uma intersecção peculiar entre contingência e universalidade: é um discurso conformado pela tensão entre uma prática experimentalista e contingente e uma pretensão de racionalidade que aspira à validade universal. Todos os seus conceitos mais significativos têm uma desconfortável marca de origem, uma vez que foram deslocados a partir do direito público interno. Entre outras consequências, resulta disso que, desde suas origens, a ordem jurídica internacional esteve profundamente imbuída de traços estatistas ou estatizantes indelévels, indícios opacos desse pecado original.¹⁸³

Polissemia, indeterminação, ambiguidades sobrepostas e inúmeras contradições são alguns dos resultados que a utilização desses elementos em diferentes contextos normativos engendrou para a própria construção da teoria e da prática jurídicas. Portanto, a viabilização

¹⁸¹ Os órgãos internacionais de supervisão dos direitos humanos derivam suas funções e poderes de distintos instrumentos, que constituem as bases legais dos seus métodos de operação, cf. A. A. Cançado-Trindade, *Co-existence and co-ordination of mechanisms of international protection of human rights*, Hag. Rec. 202, 1987.

¹⁸² v. Jürgen Habermas, *op. cit.*

¹⁸³ Rigaux, François. “La dimension normative des concepts de peuple et d’état dans l’ordre juridique international”, Em : Giesen, Klaus-Gerd. *L’éthique de l’espace politique mondial: métissages disciplinaires*. Bruylant: Bruxelas, 1997.

de um diálogo esclarecido entre os vários agentes que se debruçam sobre as questões práticas, éticas e teóricas que surgem na busca cooperativa de novos horizontes normativos para compreender o espaço mundial contemporâneo exige do direito internacional, de saída, que proceda a um exame minucioso que ajude a tornar um pouco mais transparentes os elementos constitutivos da pretensão normativa de suas próprias categorias. Já não se trata de vetar os postulados doutrinários realistas, que afastam qualquer instância reflexiva e instituem a violência como necessidade em face da contingência errática das relações internacionais. Tais veleidades temerárias há muito deixaram de ser performantes, e já não poderão oferecer explicações razoáveis do funcionamento das relações interestatais. Por outro lado, o empreendimento da crítica à ambiguidade e à indeterminação dos conceitos é importante demais para ser deixado aos duvidosos paradigmas pós-modernos.

Não obstante, nenhuma proposta doutrinária parece em princípio capaz de suplantar a indeterminação e a ambiguidade de onde partiu. Os princípios convocados para o contraste passam a operar como concorrentes que coexistem desconfortavelmente em dissimulada harmonia. É também para evitar as misérias desse tipo de empreendimento que se evita tomar a questão como um problema ontológico de carência de escopo e de definição. Afinal, seria ingênuo contar com que a definição de um conceito pudesse fixar de alguma forma as posições que disputam seu conteúdo. De forma imensamente mais modesta, a pesquisa se propõe a uma tarefa de questionamento dos conceitos através do acompanhamento das desventuras e contingências de seus componentes.

Todos esses momentos definem-se, *na perspectiva aqui proposta*, como mobilizações necessárias para viabilizar o resgate crítico-normativo do discurso em pauta no quadro de seu próprio registro disciplinar. A partir daí, adentrar talvez o rico debate pela explicitação de pressupostos normativos constituintes ou subjacentes às relações internacionais contemporâneas e à sua institucionalização. A intenção da pesquisa, portanto, é acompanhar, no âmbito da bibliografia correspondente, os debates que procuram identificar alguma concepção normativa que articule aqueles elementos dispersos, que parecem pretender afirmar uma compreensão específica da nossa identidade, enquanto cidadãos de estados particulares que têm o potencial de contribuir às máximas universais de comportamento participando em comunidades políticas estatais, e assim negando outra alternativa identitária. Pois a invocação cosmopolita de uma identidade política alternativa à nacional parece exigir a abdicação do universo político. Ainda assim, a única alternativa ao estado fica sendo o

próprio estado alargado sem mediações até o tamanho do mundo, sugerindo que a única alternativa às insuficiências conceituais reside no retorno à mesma coisa. Pode ser que opere através de uma sobreposição ou de um alargamento -- numa escala maior, global -- mas será ainda o mesmo: um estado global, mas ainda um estado.

Abordando um tão sutil e sublime desafio, o pouco que temos para articular nossa audácia e empenho ao enfrentá-lo em discursos assertivos e plenos de sentido está na linguagem que invocamos. E no universo das relações entre os povos, o direito internacional pode-se ter tornado talvez a única linguagem com que podemos contar. A universalidade que almeja, o compromisso de que parte e a integração que permite asseguram que, na hipótese de não ser a única (mas atualmente o ônus da prova encontra-se lançado sobre seus detratores), afirma-se como a mais terrena das opções. Basta lembrar o quanto o discurso contemporâneo dos direitos humanos opera, em sua modalidade mais ativa, dentro do marcos institucionais conquistados através da cooperação reflexiva que define o direito internacional.

Mas a implicação dá-se também num segundo nível, pois a mudança de perspectivas não acontece imotivada, senão que impulsionada pela ascensão de novos agentes ao espectro de ação do sistema internacional. E também esta implicação é recíproca: ao mesmo tempo em que produzem novas perspectivas, novos agentes são reconhecidos por uma perspectiva transformada. E, ora, o fechamento desse ciclo ocorre com a produção de novos discursos de autoconsciência e autodeterminação, já por definição inseridos reflexivamente nas coordenadas históricas atuais. Afinal, “nenhum conflito deixa as fronteiras onde estavam”.¹⁸⁴

Em vista disso, a ascensão do Congresso Nacional Africano ao poder na África do Sul marcou de forma mais ou menos incontroversa o último caso de sucesso do século xx na luta contra as formas de discriminação residuais de processos coloniais ou semicoloniais de dominação através da conquista simbólica do aparato estatal.¹⁸⁵ Ora, o estado histórico é indissociável do racismo (e o diferente tratamento para cidadãos e estrangeiros é a prova da permanência das distinções estatutárias já inscritas na institucionalidade basal do estado). Na definição jurídica da nação, dois aspectos essenciais se destacam: a indivisibilidade do todo

¹⁸⁴ Agamben, Giorgio. *Sentimenti dell'aldiqua: opportunismo, paura, cinismo nell'età del disincanto*. Theoria: Roma, 1990.

¹⁸⁵ O que torna os Territórios ocupados uma das últimas excrescências políticas da era moderna, e o novo pomo da discórdia universal. Nesse sentido, v. Thomaz, O. R. e Nascimento, S. “Uma terra de muitos exílios”, *Novos Estudos* 59, 2001.

que forma essa coletividade nacional e a igualdade abstrata que prevalece entre os membros desse todo indivisível. Uma doutrina racista, portanto, só poderia mesmo dirigir-se para fora, fundada num sistema internacional desigual de unidades políticas. Neste sentido, a nação alicerça a racionalização do poder político, com o acréscimo de que os “direitos humanos foram sempre parte do prestígio da nação”.¹⁸⁶ Em vista disso, seria o internacionalismo cosmopolita o próximo passo racionalizante?

Para lá de uma simples verificação em si mesma insuficiente, é sobretudo o processo de um fracasso que teremos de instruir: o da implantação no mundo todo de um estado nacional inventado na Europa. O estado-nação, portador da universalidade por sua identificação com a doutrina dos direitos do homem e do cidadão, exerce poderosa força de atração e constitui a “única forma de organização capaz de reduzir à unidade da sociedade política” e de transigir com a diversidade, na linha da elaboração da perspectiva teórica em torno da diferenciação de identidades políticas assumida como consequência da formação do estado, tomando raça e etnicidade como identidades legalmente estabelecidas e institucionalmente reproduzidas: se o discurso dos direitos afastou a racialidade no âmbito do estado, seu afastamento no âmbito da sociedade civil exige demandas democratizantes.

Dessa forma, a solução poderia residir na descrição do problema: uma migração de categorias do debate nacional para o debate democrático, de modo que se reconheça que a medida de cada componente se encontra em disputa, não mais a absorção de um ou outro. Pois afinal, ainda que o caráter normativo do poder seja inafastável, a democracia não é outra coisa senão uma suspensão duradoura de todas as ordenações pré-estabelecidas. Na democracia, o estabelecimento, sempre contingente, de cada ordenação é obtido sob o crivo do entendimento, o que acarreta que seja inafastável assumir os “riscos da ambivalência estrutural” implicados.¹⁸⁷ Mas em lugar de passar as ambivalências a ferro, é mais interessante abrir o espaço que elas precisam para se desdobrarem por inteiro.

É preciso, portanto que os princípios morais repousam sobre a política, de modo que também não se perca de vista a dimensão instrumental persuasiva que possui o discurso político. É preciso recorrer a um conceito adequado das formas de liberdade historicamente existentes se se quer antecipar a emancipação não como negação abstrata do existente, mas como superação destas formas atuais de liberdade: a condição das formas de liberdade

¹⁸⁶ cf. Hannah Arendt, *cit. in* Brunkhorst, Hauke. *Hannah Arendt*. Beck: München, 1999: pp.7-8.

¹⁸⁷ Brunkhorst, H. *Demokratie und Differenz. Vom klassischen zum modernen Begriff des Politischen*. Fischer: FaM, 1994.

existentes á ao mesmo tempo a consciência das condições positivas sob as quais podem produzir-se mudanças sociais que se possam compreender como processos emancipatórios. De qualquer modo, critérios normativos não alteram nem devem alterar a realidade. Devem contudo ajudar a definir a forma em que uma alteração atual ou futura se pode ou deve estabilizar, com o máximo controle dos meios coercitivos por meios permeáveis aos afetados. Em meio ao espectro dos problemas em mira, desigualdade, violência política e alijamento do poder, o tema surge como uma espécie de metáfora da busca de um terreno comum a todas as inviabilidades, uma insistência aguda para lembrar que ubiquidade e simetria da emancipação são também parte de suas promessas.

Documentos citados

Diversity is everybody's business - Implementing equality and diversity policies: Private sector action, audiência promovida pela Organização Internacional do Trabalho (ILO) e pelo Escritório do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (OHCHR) no quadro da Conferência Contra o Racismo (WCAR)

Global alliance against racism, racial discrimination, xenophobia and related intolerance, audiência promovida pelo Escritório do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (OHCHR) no quadro da Conferência Contra o Racismo (WCAR)

National human rights institutions and conflict prevention, simpósio promovido pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (UNDP) e pela Comissão Sul-Africana de Direitos Humanos no quadro da Conferência Contra o Racismo (WCAR)

New Africa Initiative: An African Response To The Legacy Of Racism, colóquio promovido pela Comissão Sul-Africana de Direitos Humanos no quadro da Conferência Contra o Racismo (WCAR)

Racism and public policy, conferência promovida pelo Instituto de Pesquisa das Nações Unidas para o Desenvolvimento Social (UNRISD) no quadro da Conferência Contra o Racismo (WCAR)

Racism and the administration of justice, colóquio promovido pela Comissão Sul-Africana de Direitos Humanos no quadro da Conferência Contra o Racismo (WCAR)

Strategies to combat racism: comparable case studies, colóquio promovido pela Comissão Sul-Africana de Direitos Humanos no quadro da Conferência Contra o Racismo (WCAR)

The French law of 21 May 2001 recognizing slavery and the slave trade as crimes against humanity, colóquio promovido pelo Governo Francês no quadro da Conferência Contra o Racismo (WCAR)

The slave route: slavery and racism, audiência promovida pela Unesco no quadro da Conferência Contra o Racismo (WCAR)

Alibhai-Brown, Yasmin (1999). *The role of racism and prejudice in exclusion, marginalisation, inequality, and the implications of this for a cohesive society: consultation on racism and human rights*. International Council on Human Rights Policy: Genebra.

Bengoa, José *Strengthening human rights capacities for combating racism and intolerance, e.g. the rule of law, equal access to and treatment by administrative and judicial institutions, the role of law enforcement and prison authorities, human rights education and training, national programmes and policies to eliminate racial discrimination*, HR/SANT/SEM.5/2000/BP.9.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe . *Etnicidad, raza y equidad en América Latina y el Caribe*. LC/R. 1967, March 8. Cepal: Santiago.

Cuadros, Manuel Rodríguez. *The situation of mestizos and other vulnerable groups: various manifestations of racial discrimination in public and private life*, HR/SANT/SEM.5/2000/BP.8.

Declaração e Programa de Ação do Fórum de Ongs da Conferência Mundial Contra o Racismo, realizado em Durban de 28 de agosto a 1º de setembro de 2001

Declaração e Programa de Ação da Conferência Mundial Contra o Racismo, a Discriminação Racial, a Xenofobia e Formas Correlatas de Intolerância, realizada em Durban de 31 de agosto a 8 de setembro de 2001.

Declaração e Plano de Ação da Cúpula Juvenil Internacional Contra o Racismo, a Discriminação Racial, a Xenofobia e Formas Correlatas de Intolerância, realizada em Durban em 26 e 27 de agosto de 2001.

Diaconu, Ion. *The definitions of racial discrimination: a preparatory study presented to the Committee for the elimination of racial discrimination* - E/CN.4/1999/WG.1/BP.10.

Guerrero, Diego Alfonso Iturralde. *Indigenous populations and the protection of economic, social and cultural rights: access to education, housing, health care, employment; the special problem of land rights, protection of cultural identity and traditions*, HR/SANT/SEM.5/2000/BP.4.

Hopenhayn, Martin. *Ethnic and racial discrimination and xenophobia in Latin America and the Caribbean*, HR/SANT/SEM.5/2000/BP.2/2.

Human Rights Watch Report 2001: Racial Discrimination and Related Intolerance. HRW: NY, 2001.

Ibrahim, Saad Eddin (1999). *Racism and mismanagement of ethnic diversity in the arab world: consultation on racism and human rights*. International council on human rights policy: Genebra.

Inter-American Trade Union for Racial Equality. *Map of the black population in the Brazilian labor market*. Iture, 2000

International Council on Human Rights Policy. *The persistence and mutation of racism*. ICHRP: Versoix, 2000

International Human Rights Law Group. *Race and poverty in the americas: a report of roundtables held in preparation for the world conference against racism at the citizens' conference of the regional preparatory meeting for the americas, Santiago de Chile, December 2000 and the second preparatory committee meeting, Geneva, May 2001*.

Martínez, Atencio López. *Action by NGOs and civil society: perspectives and best practices*, HR/SANT/SEM.5/2000/BP.11.

Martínez, Roberto Cuéllar. *Action by Governments and national human rights institutions: best practices*, HR/SANT/SEM.5/2000/BP.12.

Mertus, Julie (1999). *The role of racism as a cause or factor in wars and civil conflict: consultation on racism and human rights*. International Council on Human Rights Policy: Genebra.

Mushakoji, Kinhide (1999). *Racial and gender discrimination in the global political economy - suppression of trafficking and promotion of the sex industry: consultation on racism and human rights*. International Council on Human Rights Policy: Genebra.

Narula, Smita (1999). *Entrenched discrimination – the case of india's 'untouchables': consultation on racism and human rights*. International Council on Human Rights Policy: Genebra.

- Petrova, Dimitrina (1999). *The denial of racism: consultation on racism and human rights*. International Council on Human Rights Policy: Genebra.
- Pizarro, Gabriela Rodríguez. *Migrants: economic factors, employment, status as non-citizens and the rise of xenophobia and discrimination*, HR/SANT/SEM.5/2000/BP.6.
- Rattray, Kenneth Osborne. *Effective remedies against racial discrimination in the region: perspectives on more effective remedies and reforms*, HR/SANT/SEM.5/2000/BP.10.
- Relatório do Seminário Regional para a América Latina e o Caribe de especialistas sobre medidas econômicas, sociais e legais para combater o racismo como referência particular aos grupos vulneráveis*, A/conf.189/pc.2/5, 2001
- Rivera, María Magdalena Gómez. *Indigenous populations and the protection of civil and political rights: equal treatment and full participation in the Government, access to the courts, access to private establishments open to the public and full legal protection*, HR/SANT/SEM.5/2000/BP.3.
- Roland, Edna María Santos. *The situation of African-Americans: marginalization on the basis of race and poverty, attitudes towards cultural identity*”, HR/SANT/SEM.5/2000/BP.7.
- Sant’anna, Wania e Paixão, Marcelo (2000). *Desenvolvimento humano como instrumento de mensuração de desigualdades étnicas: o caso Brasil*. FASE: Rio de Janeiro.
- Stavenhagen, Rodolfo (1999). *Structural racism and trends in the global economy: consultation on racism and human rights*. International Council on Human Rights Policy: Genebra.
- Stewart, Alison N. e Douwe, Korff (rapporteurs) (2000). *Bellagio consultation on the UN world conference against racism*. International Human Rights Law Group & The Rockefeller Foundation: New York.
- Villa, Alejandro Valencia. *Displaced persons, refugees and asylum-seekers: national practices and policies, racial discrimination in the host country*, HR/SANT/SEM.5/2000/BP.5.
- Williams, Patricia J. (1999). *Obstacle illusions – profiling and preconception in post-civil rights era: consultation on racism and human rights*. International Council on Human Rights Policy: Genebra.
- Yutzis, Mario Jorge. *General trends, priorities and obstacles in combating racism, racial discrimination, xenophobia and related intolerance*, HR/SANT/SEM.5/2000/BP.2.

Referências auxiliares

- Agamben, Giorgio (ed.) (1990). *Sentimenti dell'aldiqua: opportunismo, paura, cinismo nell'età del disincanto*. Theoria: Roma-Napoli.
- Allport, Gordon W. (1954). *The nature of prejudice*. Addison-Wesley: Reading.
- Appiah, Anthony & Gutmann, Amy (Hg.) (1996). *Color conscious*. PUP.
- Babkina, A. M. (comp.) (1989). *Affirmative action: an annotated bibliography*. Nova: Commack.
- Ball, Howard. (2000). *The Bakke case : race, education, and affirmative action*. Univ. Press of Kansas: Lawrence.
- Banton, Michael (1983). *Racial and ethnic competition*. CUP: Cambridge,.
- Brislin, Richard W. "Back-translation for cross-cultural research", *Journal of Cross-cultural Psychology* 1 (3), 1970: 185-216.
- Brunkhorst, H. (1994). *Demokratie und Differenz. Vom klassischen zum modernen Begriff des Politischen*. Fischer: FaM.
- Brunkhorst, Hauke.(1999). *Hannah Arendt*. Beck: München,.
- Brunkhort, H. (Hg.) (1998). *Demokratischer Experimentalismus. Politik in der komplexen Gesellschaft*. Suhrkamp,.
- Brutus, Dennis e Cashdan, Ben. "Reflections on Durban", *The Nation*, 1o./10/2001.
- Cançado-Trindade, A. A. *Co-existence and co-ordination of mechanisms of international protection of human rights*, Hag. Rec. 202, 1987.
- Charpentier, Louis (1998). *The european court of justice and the rhetoric of affirmative action*. San Domenico: Firenze.
- Curry, George E. (ed.) (1996). *The affirmative action debate*. Addison-Wesley: Reading,.
- Davis, Felmon John (1998). "Rassendiskurs, Gerechtigkeit und Demokratie in den USA. Eine Fallstudie", in Brunkhorst, H. *Demokratischer Experimentalismus*. Suhrkamp,.
- Douzinas, Costas (2000). *The end of human rights: critical legal thought at the turn of the century*. Hart: Oxford.
- Dworkin, Ronald. (1985). *A matter of principle*. HUP.
- Dworkin, Ronald. (1988). *Taking rights seriously*. HUP.
- Ezorsky, Gertrude (1991).. *Racism and justice: the case for affirmative action*. Cornell UP.
- Faundez, J. (1994). *Affirmative action: international perspectives*. ILO : Genève.

- Gibson, James L. e Gouws, Amanda. "Truth and reconciliation in south africa: attributions of blame and the struggle over apartheid", *American political science review* 93 (3), 1999: 501-517.
- Gibson, James L. e Gouws, Amanda. "Social identities and political intolerance: linkages within the south african mass public", *American journal of political science* 44 (2), 2000: 278-292.
- Gilroy, Paul. (1987). *'There ain't no black in the union jack': the cultural politics of race and nation*. University of Chicago: Chicago.
- Habermas, J. (1997). "Soberania do povo como processo", in *Direito e democracia: entre facticidade e validade*, Tempo brasileiro: Rio de Janeiro.
- Habermas, J. *Legitimation problems in the modern state*. DATA?
- Hill, Thomas (Hg.) (1992). *Autonomy and self-respect*. CUP: Cambridge,.
- Jenkins, Alan. "Race matters", *The Nation*, 10./10/2001.
- Kinder, Donald R. e Sanders, Lynn M. (1996). *Divided by color: racial politics and democratic ideals*. University of Chicago: Chicago.
- Macdonald, Helen e Gibson, James L. (2000). *An empirical snapshot of the nature of racial attitudes in south africa, submitted to the national conference on racism*. Institute for Justice and Reconciliation: Johannesburg.
- Mccarthy, Thomas. "Legitimacy and diversity: dialectical reflections on analytical distinctions", *Cardozo law review* 17, 1996.
- Miles, Robert. (1993) *Racism after 'race relations'*. Routledge: London.
- Miles, Robert. (1989) *Racism*. Routledge: London.
- Nordquist, Joan (comp.) (1996). *Affirmative action: a bibliography*. Reference and Research Services: Santa Cruz.
- Post, Robert & Rogin, Michael (Hg.) (1995). *Representations* (special issue) 55.
- Post, Robert (ed.) (1998). *Race and representation: affirmative action*. Zone Books: New York.
- Pretorius, Jan Lodewyk. "Constitutional standards for affirmative action in SA: a comparative overview", *ZaöRV* 61(2-3), 2001.
- Rex, John. (1986). *Race and ethnicity*. Open UP: Milton Keynes.
- Rigaux, François. (1997). "La dimension normative des concepts de peuple et d'état dans l'ordre juridique international", in GIESEN, Klaus-Gerd. *L'éthique de l'espace politique mondial: métissages disciplinaires*. Bruylant: Bruxelles.
- Rosenfeld, Michel. (1991). *Affirmative action and justice: a philosophical and constitutional inquiry*. YUP: New Haven.

- Sadasivam, Bharati. "A conference against racism - and for its victims", *BBC report*, 2001.
- Reardon, Christopher. "The color of poverty: Brazilians challenge the prevailing theory of racial democracy", *BBC report*, 2001.
- Taguieff, Pierre-André. (1995). *Les fins de l'antiracisme*. Michalon : Paris.
- Tanzer, Charles. "Durban update", *The Nation*, 10./10/2001.
- Webster, Yehudi O. (1992). *The racialization of America*. St. Martin's: New York.
- Welch, Susan e Gruhl, John. (1998) *Affirmative action and minority enrollments in medical and law schools*. University of Michigan: Ann Arbor.
- Williams, Patricia J. "Pax americana", *The Nation*, 10./10/2001.
- Williams, Patricia J. (1997). *Seeing a color-blind future: the paradox of race*. Noonday: New York.