

# 1882

TEXTO PARA DISCUSSÃO

## O REGIME INTERNACIONAL DE COMBATE AO RACISMO E À DISCRIMINAÇÃO RACIAL

Fernanda Lira Goes  
Tatiana Dias Silva

### **O REGIME INTERNACIONAL DE COMBATE AO RACISMO E À DISCRIMINAÇÃO RACIAL**

Fernanda Lira Goes\*  
Tatiana Dias Silva\*

---

\* Técnicas de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea.

## Governo Federal

**Secretaria de Assuntos Estratégicos da  
Presidência da República**  
**Ministro interino** Marcelo Côrtes Neri

**ipea** Instituto de Pesquisa  
Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

### **Presidente**

Marcelo Côrtes Neri

### **Diretor de Desenvolvimento Institucional**

Luiz Cezar Loureiro de Azeredo

### **Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais**

Renato Coelho Baumann das Neves

### **Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia**

Daniel Ricardo de Castro Cerqueira

### **Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas**

Cláudio Hamilton Matos dos Santos

### **Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais**

Rogério Boueri Miranda

### **Diretora de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação, Regulação e Infraestrutura**

Fernanda De Negri

### **Diretor de Estudos e Políticas Sociais**

Rafael Guerreiro Osorio

### **Chefe de Gabinete**

Sergei Suarez Dillon Soares

### **Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação**

João Cláudio Garcia Rodrigues Lima

## Texto para Discussão

Publicação cujo objetivo é divulgar resultados de estudos direta ou indiretamente desenvolvidos pelo Ipea, os quais, por sua relevância, levam informações para profissionais especializados e estabelecem um espaço para sugestões.

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2013

Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.- Brasília : Rio de Janeiro : Ipea , 1990-

ISSN 1415-4765

1. Brasil. 2. Aspectos Econômicos. 3. Aspectos Sociais. I. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 330.908

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade do(s) autor(es), não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

# SUMÁRIO

---

SINOPSE

ABSTRACT

1 INTRODUÇÃO .....	9
2 REGIME INTERNACIONAL DE COMBATE À DISCRIMINAÇÃO RACIAL.....	10
3 POSIÇÃO BRASILEIRA NO COMBATE À DISCRIMINAÇÃO RACIAL.....	26
4 CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	28
REFERÊNCIAS .....	29
BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR.....	32
SITES SUGERIDOS .....	32



## SINOPSE

O ano de 2011 foi definido pela Organização das Nações Unidas (ONU) como o Ano Internacional dos Afrodescendentes. Este trabalho tem como principal foco de análise os tratados, as conferências e os documentos percebidos no âmbito do sistema ONU, assim como da Organização dos Estados Americanos (OEA), considerados como um regime internacional de combate à discriminação racial.

**Palavras-chave:** combate ao racismo; regime internacional; discriminação racial.

## ABSTRACT<sup>i</sup>

The UN (Organization of United Nations) established 2011 as the International Year of Afrodescendent. The main part of this work is to analyze treaties, conferences and documents related to the issue in the UN system, as also as in the Organization of American States (OAS), mostly considered as an international regime to struggle against racial discrimination.

**Keywords:** fight against racism; international regime; racial discrimination.

---

i. *The versions in English of the abstracts of this series have not been edited by Ipea's editorial department.*  
As versões em língua inglesa das sinopses (*abstracts*) desta coleção não são objeto de revisão pelo Editorial do Ipea.



*Afirmando que racismo, discriminação racial, xenofobia e intolerância correlata, quando equivalem a racismo e discriminação racial, constituem graves violações de todos os direitos humanos e obstáculos ao pleno gozo destes direitos, e negam a verdade patente de que todos os seres humanos nascem livres e iguais em dignidade e direitos, constituem um obstáculo para relações amistosas e pacíficas entre povos e nações, e figuram entre as causas básicas de muitos conflitos internos e internacionais, incluindo conflitos armados e o conseqüente deslocamento forçado das populações.*

*(Declaração de Durban, 2001)*





## 1 INTRODUÇÃO

Este texto tem como objetivo analisar as principais normas de direito internacional que configuram um regime internacional de combate ao racismo e à discriminação racial. Para esse intento, a Organização das Nações Unidas (ONU) será o eixo central da investigação. O Sistema ONU desempenhou, não sem controvérsias, papel fundamental para o tratamento dessa temática ao longo da segunda metade do século XX. Ademais, é no âmbito da ONU e de algumas de suas agências especializadas que se encontram os tratados mais importantes sobre o tema.

O ano de 2011 foi definido pela ONU como o Ano Internacional dos Afrodescendentes, por meio da Resolução nº 64/169, de 18 de dezembro de 2009, da Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU).<sup>1</sup> Ao coincidir com uma década desde a realização da III Conferência Mundial Contra o Racismo, este período especial propicia reflexão sobre como o combate ao racismo se consolidou na arena internacional e como repercutiu no cenário nacional.

O conjunto de tratados, conferências e documentos analisados, a seguir, converge para o reconhecimento internacional do racismo e de suas consequências, ao passo que adota, em geral, tanto uma vertente repressiva – de combate ao racismo – como uma vertente promocional – pela igualdade de oportunidade.

A internacionalização da proteção dos direitos humanos teve início após a Segunda Guerra Mundial, diante das atrocidades cometidas contra a humanidade nesse conflito. No âmbito da criação do Sistema das Nações Unidas, essa temática alcança expressivo destaque. A Carta de Constituição das Nações Unidas (Carta da ONU) defende o respeito aos direitos humanos sem distinção de raça, sexo, língua ou religião.<sup>2</sup>

As normas internacionais de combate à discriminação racial fazem parte do sistema especial de proteção dos direitos humanos, que se diferencia do sistema geral por se direcionar a um sujeito concreto, diverso de um sujeito de direito abstrato e genérico.

---

1. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/igualdaderacial/images/stories/pdf/N0947197.pdf>>.

2. Realizar a cooperação internacional, resolvendo os problemas internacionais de caráter econômico, social, cultural ou humanitário, promovendo e estimulando o respeito pelos direitos do homem e pela liberdade fundamental para todos, sem distinção de raça, sexo, língua ou religião. Carta da ONU, Artigos 1º e 3º, Dos objetivos das Nações Unidas (ONU, 1945).

De fato, os sistemas geral e especial de direitos humanos são complementares, sendo o segundo direcionado a pessoas em situação de vulnerabilidade (ou vulnerabilização), que carecem de um tratamento jurídico especial (Piovesan e Guimarães, *s/d*). Nesse sentido, a discriminação racial é vista como limitador do exercício pleno dos direitos humanos.

Este artigo analisa a trajetória do regime internacional de combate ao racismo e à discriminação com base na construção dos marcos legais aprovados na jurisdição da ONU desde a Carta das Nações Unidas (1945). No âmbito regional, analisam-se documentos da Organização dos Estados Americanos (OEA). Em seguida, observa-se a posição brasileira na temática do combate ao racismo e à discriminação racial.

## **2 REGIME INTERNACIONAL DE COMBATE À DISCRIMINAÇÃO RACIAL**

O retorno à paz após os conflitos da Segunda Guerra Mundial deu início a diversas tentativas de assegurar a manutenção da paz e a solução pacífica de conflitos por meio do diálogo entre as nações. O principal instrumento internacional com este objetivo foi a Carta das Nações Unidas (ONU, 1945). No preâmbulo, a carta foi sensível aos direitos humanos quando reafirma a igualdade entre homens e mulheres e a prática da tolerância. O segundo instrumento com caráter geral relacionado à temática dos direitos humanos foi a Declaração Universal de Direitos Humanos (ONU, 1948), que confirmou o princípio da igualdade estabelecido na carta. No Artigo 2º da declaração, defendem-se o direito e as liberdades sem qualquer discriminação.

Para se compreender o combate ao racismo e à discriminação racial no sentido de um regime internacional, adota-se o conceito de Krasner sobre regimes internacionais, definido como: “princípios, normas, regras, decisões e procedimentos sobre os quais as expectativas dos atores convergem para uma determinada área”<sup>3</sup> (tradução nossa) (Krasner, 1983). A construção do regime internacional de combate ao racismo e promoção da igualdade racial iniciou-se com o debate geral dos direitos humanos, mas pautou-se em questões específicas direcionadas a esse grupo vulnerável. Como consequência, houve a construção de instrumentos jurídicos dirigidos à questão em diversos países.

---

3. *“International Regimes are defined as principles, norms, rules, and decision-making procedures around which actor expectations converge in a given issue-area.”*

## 2.1 Os instrumentos de combate à discriminação racial

A construção do regime de combate à discriminação racial acompanhou o surgimento de outros tratados sobre direitos humanos no espaço multilateral, especialmente aqueles direcionados a grupos mais vulneráveis, a exemplo da Convenção sobre Todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher (1979), da Convenção sobre os Direitos das Crianças (1989), da Convenção Contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanas ou Degradantes, da Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos dos Trabalhadores Migrantes e seus Familiares (1990).

Um dos primeiros instrumentos do direito internacional relacionado com o combate direto à discriminação racial, de forma específica, foi aprovado no âmbito da Organização Internacional do Trabalho (OIT), agência especializada da ONU que foi constituída em 1919, antes mesmo da formação do Sistema das Nações Unidas. Nessa organização, os documentos são aprovados pela Conferência Internacional do Trabalho, por deliberação tripartite – por meio de representações do governo, empregadores e trabalhadores de cada Estado membro. A Convenção n° 111 relativa à Discriminação em matéria de Emprego e Ocupação (OIT, 1958) representa um dos marcos no combate à discriminação racial, por tratar de um dos campos mais importantes da vida social e no qual, efetivamente, a discriminação se dá de forma corriqueira, indireta e com ampla repercussão na trajetória dos indivíduos.

A Convenção n° 111 é uma das normas fundamentais da OIT, que prescinde de ratificação dos Estados partes para sua observância, e é considerada, junto com um conjunto específico de convenções, pilar da diretriz do Trabalho Decente,<sup>4</sup> mais recente. Segundo a Declaração da OIT relativa aos princípios e direitos fundamentais do trabalho,

[...] todos os Membros, ainda que não tenham ratificado as convenções aludidas, têm um compromisso derivado do fato de pertencer à Organização de respeitar, promover e tornar realidade, de boa fé e de conformidade com a Constituição, os princípios relativos aos direitos fundamentais que são objeto dessas convenções, isto é:

a) a liberdade sindical e o reconhecimento efetivo do direito de negociação coletiva;

---

4. A OIT tem apresentado o conceito de “trabalho decente” como síntese de seu mandato, que pode ser compreendido como uma “ocupação produtiva, adequadamente remunerada, exercida em condições de liberdade, equidade e segurança, capaz de garantir uma vida digna” (Silva e Vasconcelos, 2010, p. 230).

- b) a eliminação de todas as formas de trabalho forçado ou obrigatório;
- c) a abolição efetiva do trabalho infantil; e
- d) a **eliminação da discriminação em matéria de emprego e ocupação** [grifo nosso].

O conceito do Trabalho Decente, apresentado pela OIT como síntese de sua missão, destaca o combate à discriminação como um de seus elementos principais. Em relação ao conceito de discriminação, a referida convenção apresenta as seguintes definições:

- a) toda distinção, exclusão ou preferência fundada em raça, cor, sexo, religião, opinião política, ascendência nacional, ou origem social, que tenha por efeito destruir ou alterar a igualdade de oportunidade ou tratamento em matéria de emprego ou profissão;
- b) qualquer outra distinção, exclusão ou preferência que tenha por efeito destruir ou alterar a igualdade de oportunidades ou tratamento em matéria de emprego ou profissão, que poderá ser especificada pelo Membro interessado depois de consultada as organizações representativas de empregadores e de trabalhadores, quando existentes, e outros organismos adequados.

Assim, além da questão racial, a convenção inclui como objeto de discriminação outros atributos que possam ser percebidos como elemento de diferenciação de indivíduos no campo do trabalho. Para o texto, a compreensão sobre a abrangência do campo do emprego e da profissão envolve, além das condições laborais específicas, o acesso à formação profissional, ao emprego e às diferentes profissões em igualdade de oportunidades. Representa, destarte, um marco ao delimitar o conceito de discriminação de modo a sistematizar o termo no âmbito internacional.

O instrumento seguinte a colaborar com o debate acerca do regime internacional de combate ao racismo e à discriminação foi a Convenção relativa à Luta contra a Discriminação no Campo do Ensino, aprovada em 1960, no âmbito da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura – United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (Unesco). Com efeito, a temática da discriminação esteve presente desde cedo nesta organização. Silva (2008) relata que em 1948 o Conselho Econômico e Social das Nações Unidas – The United Nations Economic and Social Council (ECOSOC) solicitou à Unesco a elaboração de diretrizes e ações no âmbito científico e educacional com vistas à eliminação do preconceito racial. Dois anos depois, a Conferência Geral da Unesco fez igual solicitação ao seu diretor-geral.

Esta convenção trata do combate à discriminação e da garantia de igualdade de oportunidades e de tratamento em matéria de ensino (Unesco, 1960). Considera-se, em seu escopo, o enfrentamento da discriminação relativa ao acesso, aos tipos, aos níveis e graus de ensino, além da qualidade e das condições em que é ofertado.

O tratado defende a obrigatoriedade e gratuidade do ensino primário, a expansão dos demais níveis e a igualdade de oportunidades e tratamento para todos. Por conseguinte, destaca, em várias partes, a necessidade de não apenas promover o acesso igualitário, mas também garantir que os estabelecimentos e as condições de ensino não sejam diferenciados. Nessa convenção, discriminação é compreendida como:

[...] qualquer distinção, exclusão, limitação ou preferência que, por motivo de raça, cor, sexo, língua, religião, opinião pública ou qualquer outra opinião, origem nacional ou social, condição econômica ou nascimento, tenha por objeto ou efeito destruir ou alterar a igualdade de tratamento em matéria de ensino, e, principalmente:

- a) privar qualquer pessoa ou grupo de pessoas do acesso aos diversos tipos ou graus de ensino;
- b) limitar a nível inferior à educação de qualquer pessoa ou grupo;
- c) sob reserva do disposto no artigo 2 da presente Convenção, instituir ou manter sistemas ou estabelecimentos de ensino separados para pessoas ou grupos de pessoas; ou
- d) de impor a qualquer pessoa ou grupo de pessoas condições incompatíveis com a dignidade do homem.

Ainda que aprovada apenas dois anos após a Convenção nº 111 da OIT, a Convenção da Unesco apresenta algumas inovações no conceito de discriminação, ao incluir elementos como língua, condição econômica e de nascimento como objeto de discriminação a ser combatida. Outra inovação seria a tipificação do que pode ser considerado discriminação educacional ao privar o indivíduo do acesso aos diversos tipos ou graus de ensino, bem como ofertar ensino de forma diferenciada, quer seja em termos de condição ou de qualidade de ensino (Braga, 2010).

Na década de 1960, a dinâmica de combate ao racismo e à discriminação racial foi especialmente impulsionada por alguns movimentos, notadamente o embate pelos direitos civis dos negros norte-americanos, a luta contra o colonialismo e pelo fim do regime *apartheid* na África do Sul. Nos Estados Unidos, diversos movimentos internos reclamaram as condições de extrema segregação, principalmente nos estados do Sul.

Seguidores ao Black Power, às Panteras Negras se juntaram a líderes como Martin Luther King em caminhadas, em discursos e em alguns grupos específicos em armas para banir um sistema que pregava racismo institucional como modo de Estado democrático. Em 1963, a AGNU declara a eliminação de todas as formas de discriminação racial (Resolução nº 1.904/XVIII); em julho do ano seguinte os Estados Unidos proclamam a Lei dos Direitos Civis. A coexistência do debate não foi mera coincidência. Stephen Steinberg aponta o paradoxo da classe média, branca liberal americana favorável aos direitos civis negros, contanto que não criassem quaisquer “problemas” para eles, o que caracterizava uma falsa defesa do fim do racismo (Steinberg, 2005). A defesa da liberdade no exterior contrastava com a realidade interna.

A entrada de novos membros na ONU, com as independências de diversas ex-colônias, aumentou o número de Estados membros de 85, no final da década de 1950, para 128, no final dos anos 1960 (Silva, 2008). Esses países, de maioria africana, deram impulso ao debate, na Assembleia Geral, contrário ao regime do *apartheid*. Após os atentados de Sharpeville, na África do Sul, o Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) emitiu a Resolução nº 134 (1960) que reconhecia a situação na África do Sul como de extrema relação com a paz e a segurança internacional.<sup>5</sup> A Resolução nº 134 convidou o governo da África do Sul a iniciar medidas que possibilitassem convivência “harmônica” entre os cidadãos e buscassem a igualdade naquele Estado membro (CSNU, 1960).

No mesmo ano, a Assembleia Geral aprovou a Resolução nº 1.514, declaração sobre a concessão da independência aos países e povos coloniais (ONU, 1960). A declaração potencializa o direito à independência e reafirma o princípio da autodeterminação, sem distinção de raça, credo, cor, de modo a possibilitar aos povos uma independência completa e a liberdade.

A década de 1960 pode ser considerada como um marco para o combate ao racismo, uma vez que os principais instrumentos jurídicos que formam a base desse Regime Internacional foram aprovados nesse período. As manifestações racistas e de discriminação racial que ocorriam em diversas partes do mundo impulsionaram a Resolução nº 1.904 da ONU, que aprovou a Declaração das Nações Unidas sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial (ONU, 1963).

---

5. Em 21 de março de 1960 houve o assassinato de 69 negros em Sharpeville, na África do Sul.

Por meio desta declaração, a AGNU reafirma alguns preceitos da Resolução nº 134/1960, pois condena o colonialismo, assim como todas as formas de segregação e de discriminação associadas à colonização, e não admite qualquer doutrina de diferenciação ou de superioridade racial, considerando-as cientificamente falsas. A declaração é clara ao condenar as políticas governamentais de segregação racial, enquanto aponta a necessidade urgente de eliminar a discriminação racial. Para isso, afirma a necessidade de adotar medidas nacionais e internacionais, especialmente no âmbito da educação, do ensino e da informação. A declaração é ampla ao inserir instituições, grupos e indivíduos como parceiros do Estado no combate ao racismo, e defende que esforços especiais devem ser usados para evitar a discriminação (Artigo 3º). O Artigo 6º remete aos direitos políticos, o que retoma o tratamento diferenciado (ações afirmativas) com base em políticas governamentais de discriminação racial. Os Artigos 8º e 10 retomam a questão das medidas eficazes e práticas. No último artigo, a declaração estimula a ONU, as agências especializadas, os Estados, as Organizações não Governamentais (ONGs) a participar do debate por meio de estudos que verifiquem as causas das discriminações e que emitam recomendações de medidas para combater e eliminar o racismo e a discriminação racial.

Com base nesta declaração, a Assembleia Geral aprova a Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial – Committee on the Elimination of Racial Discrimination (CERD) –, por meio da Resolução nº 2.106 (ONU, 1965). A convenção reafirma a necessidade de os Estados partes promoverem o entendimento entre todas as raças e desenvolverem política de eliminação da discriminação racial; condena as propagandas e as organizações baseadas em teorias e ideias de superioridade; advoga pelos direitos de tratamento igualitário, segurança e proteção da pessoa, direitos políticos, direitos civis, direitos econômicos, sociais e culturais e o direito ao acesso a qualquer local ou serviço de uso do público em geral.

O comitê de eliminação da discriminação racial vem como mecanismo de implantação da convenção. A Corte Internacional de Justiça é o foro para dirimir conflitos relacionados à convenção, mas embora seja uma corte de caráter mundial, apenas os Estados podem acioná-la e só tem jurisdição nos Estados partes que a reconhecem.

A CERD pode ser considerada como o mais amplo instrumento de combate à discriminação racial, tanto por ser específica para o combate à discriminação por



motivo racial como porque extrapola campos delimitados, como o do trabalho e da educação, apresentando abrangência mais ampla. Nesse instrumento, o conceito de discriminação racial (Artigo 1º)

[...] significará qualquer distinção, exclusão, restrição ou preferência baseada em raça, cor, descendência ou origem nacional ou étnica que tem por objetivo ou efeito anular ou restringir o reconhecimento, gozo ou exercício num mesmo plano, (em igualdade de condição), de direitos humanos e liberdades fundamentais no domínio político econômico, social, cultural ou em qualquer outro domínio de sua vida.

Como presente em instrumentos anteriores, considera-se não apenas a discriminação direta (com o objetivo de), mas incorpora, em seu escopo, a discriminação indireta (por efeito). De fato, a CERD aponta para dois objetivos principais – o combate a toda forma de discriminação racial e a promoção da igualdade –, uma vertente repressiva e uma vertente promocional (Piovesan e Guimarães, s/d). Os Estados partes se comprometem a garantir a todos igualdade de condições para o exercício dos direitos civis, políticos, sociais, econômicos e culturais, sem qualquer distinção, e a combater a discriminação racial em seus territórios.

Em 1970, foi estabelecido o comitê para a eliminação da discriminação racial, previsto no Artigo 8º da convenção. Cabe ao comitê o exame dos relatórios sobre as medidas de caráter legislativo, judiciário, administrativo, entre outras, tomadas pelos Estados partes em decorrência da convenção. O comitê conta com dezoito membros, eleitos para um mandato de quatro anos. A cada dois anos, há renovação de metade do quadro.

Piovesan e Guimarães (s/d) apontam que a CERD conta com todos os três mecanismos de implementação observados em instrumentos internacionais de proteção dos direitos humanos: relatórios, comunicações interestatais e petições individuais. Além dos relatórios periódicos a serem encaminhados pelos Estados partes ao comitê, qualquer Estado parte pode denunciar o descumprimento da convenção por um congêneres. Nesse caso, se o presidente do comitê julgar necessário, ele pode apontar uma Comissão Conciliatória *ad hoc* para colaborar na resolução de controvérsias entre Estados partes. A petição individual, por sua vez, é cláusula facultativa e está sujeita ao esgotamento dos meios internos disponíveis para resolução da controvérsia. Pode ser apresentada por indivíduo ou grupo de indivíduos, em que pese a ausência de força jurídica, e tenha relevante poder de influência política, uma vez que os relatórios da CERD são apresentados na AGNU.

Para Silva (2008, p. 51), o comitê da CERD conquistou três importantes objetivos: persuadiu “os Estados Partes a cumprir com sua obrigação de elaborar e encaminhar-lhe relatórios periódicos”; apontou “falhas na implementação de suas obrigações no domínio interno, sobretudo no plano legislativo”; e pressionou “os Estados a atuar contra o regime aparteísta sul-africano”.

Na Resolução nº 2.142 da Assembleia Geral, com relação à eliminação de todas as formas de discriminação racial, adotada pelo terceiro relatório do comitê em 1966, a Subcomissão sobre a Prevenção de Discriminação e Proteção de Minorias solicitou um estudo especial sobre a questão da discriminação racial nos campos político, econômico, social e cultural, para o qual apontou um relator especial. A resolução convidou os Estados a assinar e a ratificar a Convenção de 1965. Além de condenar o *apartheid*, a Resolução nº 2.142 proclamou a data de 21 de março como Dia Internacional para a Eliminação da Discriminação Racial.

Além dos documentos diretamente ligados à discriminação racial, há aqueles com caráter indireto. Algumas convenções com foco mais direcionado a determinados segmentos que apresentam situação de vulnerabilidade também estão associadas à questão racial e de origem.

A Convenção nº 169 da OIT (2009) refere-se aos direitos de povos indígenas e tribais.<sup>6</sup> Em seu escopo, trata dos direitos de cidadania e condições de igualdade, respeito à herança cultural, acesso as suas terras e territórios, contratação e condição de emprego, formação profissional, seguridade e saúde. O cerne do texto é o acesso aos direitos no mesmo nível dos demais cidadãos, combate à discriminação e garantia de participação dos povos indígenas e tribais na formulação e implantação de políticas a eles dirigidas.

A recente Convenção sobre Trabalho Decente para as Trabalhadoras e os Trabalhadores Domésticos (nº 189) também visa assegurar a igualdade de direitos para um determinado segmento, nesse caso, no mundo do trabalho. Embora não trate especificadamente de discriminação, avaliou-se oportuno incluí-la nesse levantamento pelo caráter especial que encerra. Como as normas do sistema especial de direitos humanos, dirigidas a um sujeito concreto, com vulnerabilidades específicas,

---

6. Disponível em: <[http://www.ilo.org/public/english/standards/declaration/declaration\\_portuguese.pdf](http://www.ilo.org/public/english/standards/declaration/declaration_portuguese.pdf)>.

a Convenção nº 189, no elenco das normas gerais internacionais sobre trabalho e emprego, apresenta-se como parte de sistema especial, no qual sujeitos de direito são tomados de forma concreta. Nesse contexto, o sujeito em questão, especialmente no cenário brasileiro, é predominantemente alvo de múltiplas e agravadas discriminações.<sup>7</sup>

A referida convenção foi aprovada na Conferência Internacional do Trabalho de 2011, após intenso período de debate nos países e em nível internacional, contando com a aprovação de 83% dos delegados presentes (OIT, 2011). Em seu texto, aponta que o trabalho doméstico é “particularmente vulnerável à discriminação em relação às condições de emprego e trabalho, bem como a outros abusos de direitos humanos”. Nesse sentido, a convenção define que todo membro deverá adotar medidas para promover e proteger os direitos humanos e os direitos fundamentais do trabalho para os trabalhadores domésticos, em igualdade de condições com os demais trabalhadores. Para tanto, considera como trabalhador doméstico aquele que executa trabalho “em ou para um domicílio ou domicílios”, de forma frequente (não ocasional e não esporádica).

No âmbito desta convenção, abordam-se questões como idade mínima, proteção contra abuso, assédio e violência, condições de trabalho decente, acesso a informações sobre suas condições de emprego (contratos formalizados e detalhados sempre que possível), convergentes com o objetivo maior de garantir para os trabalhadores domésticos condições não menos favoráveis que as vigentes para os demais trabalhadores. A convenção entrou em vigor, em setembro de 2013, e conta atualmente com oito ratificações.<sup>8</sup> O Brasil ainda não ratificou a convenção.

---

7. No Brasil, a maioria dos trabalhadores domésticos são mulheres negras que, na condição de trabalhadoras domésticas, experimentam, além das discriminações de gênero e raça, a situação peculiar de discriminação por sua posição no mercado de trabalho. Segundo a Pesquisa Nacional por Amostras de Domicílios (PNAD) 2011, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), havia nesse ano cerca de 6,6 milhões de trabalhadores domésticos, representando 7% do total de ocupados no país, entre os quais 92,6% eram mulheres e 56,5%, mulheres negras (Ipea, 2011). Ademais, cabe considerar que, no caso brasileiro, a condição de trabalhador doméstico encontra-se em patamar diferenciado na própria Constituição Federal (CF), que prevê regras distintas daquelas destinadas aos demais trabalhadores (Artigo 7º, parágrafo único, CF/1988).

8. Em agosto, 2013. Conforme NORMLEX - Information System on International Labour Standards. Disponível em: <<http://www.ilo.org>>.

## 2.2 As décadas e as conferências de combate ao racismo e à discriminação racial

As ações da ONU contra o regime do *apartheid* se tornaram progressivamente mais proeminentes. Em 1962, a AGNU, por meio da Resolução nº 1.761, havia solicitado aos Estados membros que adotassem medidas para finalizar o *apartheid*. No ano seguinte, o CSNU aprovou a Resolução nº 181, que condenava essa política. Em 1973, foi aprovada a convenção internacional sobre a supressão e a punição do crime de *apartheid*, que o declarou como crime.

Com base na Resolução nº 2.919 de 1972, a Assembleia Geral, por meio da Resolução nº 3.057, declarou a década que começava em 10 de dezembro de 1973 como a Década para Ação de Combate ao Racismo e à Discriminação Racial. O Programa de Ação da Década veio como anexo à Resolução nº 3.057, com objetivos e metas a exemplo da promoção dos direitos humanos e da liberdade fundamental para todos, a erradicação do preconceito racial, do racismo e da discriminação racial, bem como o fim de qualquer regime racista, referência direta ao regime do *apartheid*. A determinação de medidas políticas, com os prazos diferenciados de acordo com o nível de abrangência (nacional, regional e internacional), elenca ações a serem tomadas pelos Estados membros e por organismos internacionais. Educação, treinamento e informação foram os procedimentos indicados aos Estados para eliminação da discriminação racial. Um dos pontos das ações internacionais no âmbito do sistema ONU é a indicação de que a Assembleia Geral poderia estabelecer um fundo internacional voluntário para ajudar pessoas que estivessem expostas a situações de discriminação e de *apartheid* (Silva, 2008).

A I Conferência Mundial de Combate ao Racismo e à Discriminação Racial foi realizada em 1978, em Genebra, e finalizou os trabalhos da Primeira Década de Combate ao Racismo. A conferência ocorreu após o Conselho de Segurança ter imposto embargo à venda de armas à África do Sul, por meio da Resolução nº 418/2007. O principal objetivo, durante a primeira década, foi o combate ao regime do *apartheid*.

A Resolução nº 38/14 de 1983 declarou a Segunda Década de Combate ao Racismo e à Discriminação Racial, finda em 1993. No entanto, as atividades a serem incorporadas foram alvo de demasiado atraso. Em 1983, também em Genebra, ocorreu a II Conferência Mundial de Combate ao Racismo e à Discriminação Racial (ONU,

Resolução nº 38/14, 1983). A segunda década foi o período do aprofundamento das ações contra o regime do *apartheid*.

No ano de 1989 foi estabelecida a Convenção sobre Povos Indígenas e Tribais em Países Independentes, Convenção nº 169 da OIT, com foco nos povos tribais e indígenas de maneira geral, que reconhece o direito de propriedade e de posse sobre as terras que tradicionalmente ocupam.

Em 1993, foi realizada em Viena a II Conferência Mundial sobre os Direitos Humanos. O documento da conferência asseverou a universalidade e a indivisibilidade dos direitos humanos. No mesmo ano, a Resolução nº 48/134 da AGNU apontou o papel dos organismos nacionais no combate à discriminação, preeminentemente a discriminação racial. O diferencial da conferência foi a presença da sociedade civil organizada por meio de ONGs em reuniões junto aos peritos do comitê da CERD. Além disso, a Comissão de Direitos Humanos lançou a Relatoria Especial sobre formas contemporâneas de racismo, discriminação racial, xenofobia e intolerância correlata. No ano seguinte, o fim do *apartheid* e a posse presidencial de Nelson Mandela encerrariam o combate àquele regime e os trabalhos da segunda década.

A Terceira Década de Combate ao Racismo e à Discriminação Racial foi proclamada em 1993 pela Assembleia Geral por meio da Resolução nº 48/91. Além de designar o período de 1993 a 2003 como a terceira década, a resolução elenca em seu anexo programa de ação para o interstício. Além dos objetivos de liberdade e paz para todos, há também a indicação de medidas como aquelas destinadas para assegurar a transição pacífica do *apartheid* para a democracia, num regime não racial na África do Sul, para remediar as disparidades do legado cultural, econômico e social, resquícios do *apartheid*. O plano determina as ações em nível internacional, regional e nacional, bem como especifica a necessidade de pesquisa e estudos, e por fim insere o sistema anual de consultas.

Durante a terceira década, testemunhou-se o avanço dos trabalhos mais direcionados à promoção de ações voltadas à igualdade racial, visto que o combate ao *apartheid* já havia logrado êxito. A ONU conclamou os Estados partes a discutir a temática na III Conferência Mundial contra o Racismo, a Discriminação Racial, a Xenofobia e as Formas Conexas de Intolerância realizada em 2001, na África do Sul, em Durban.

### 2.3 A conferência de Durban

Reconhecemos que racismo, discriminação racial, xenofobia e intolerância correlata ocorrem com base na raça, cor, descendência, origem nacional ou étnica e que as vítimas podem sofrer múltiplas ou agravadas formas de discriminação calcadas em outros aspectos correlatos como sexo, língua, religião, opinião política ou de qualquer outro tipo, origem social, propriedade, nascimento e outros (Declaração de Durban, 2001).

A III Conferência Mundial contra o Racismo, a Discriminação Racial, a Xenofobia e as Formas Conexas de Intolerância realizada em Durban, na África do Sul, em 2001, pode ser considerada como um dos momentos mais significativos para o desenvolvimento do regime internacional de combate ao racismo. Apesar dos inúmeros conflitos desencadeados ao longo de sua preparação e realização, seu impacto e repercussão criaram um divisor de águas no debate sobre o tema. A proposta de nova conferência mundial sobre o racismo foi apresentada no contexto da década das conferências (1990) e do fim do *apartheid*, que abria espaço para discutir e reconhecer que as mazelas do racismo faziam vítimas de forma muito mais generalizada.

Ademais, como destaca Alves (2002, p. 201),

novos surtos violentos de discriminação, xenofobia e outras formas contemporâneas correlatas de intolerância [...] vinham multiplicando mundo afora. Elas se consubstanciavam *inter alia* em agressões a imigrantes na Europa; no ressurgimento de doutrinas "supremacistas" brancas nos Estados Unidos, inspiradoras de "milícias" armadas; nas matanças intertribais da África, paroxísticas no caso de Ruanda; no recrudescimento de conflitos etno-religiosos asiáticos, com mortes e profanações de templos; na violência e vandalismo de *skinheads* e grupos neonazistas dos dois lados do Atlântico (até mesmo no Brasil, que é capaz de copiar todos os piores modismos do chamado Primeiro Mundo); no agravamento do micronacionalismo fascistoide traduzido em "limpezas étnicas" e guerras civis cruentas. Ainda mais ominoso, tudo isso era acompanhado pelo fortalecimento eleitoral, nas democracias modelares, de partidos populistas de extrema direita, para os quais o "orgulho nacional" do "homem médio do povo", associado ao racismo, à xenofobia e ao anti-semitismo eram elementos demagógicos de plataformas programáticas.

A proposta da conferência contra o racismo foi apresentada ainda em 1994 na forma da Resolução nº 1.994/2, denominada "Uma conferência mundial contra o racismo, a discriminação racial ou étnica, a xenofobia e outras formas contemporâneas correlatas de intolerância". A proposta encontrou resistências, sendo aprovada apenas

em 1997, inaugurando, por meio da Resolução nº 52/111, a Terceira Década de Combate ao Racismo e à Discriminação Racial (Alves, 2002). Ao fim desse processo, a conferência assumiu outra denominação – Conferência Mundial sobre o Racismo e a Discriminação Racial, a Xenofobia e Intolerância Correlata. De acordo com Alves (2002), a ampliação do foco da conferência, abarcando todo tipo de discriminação, foi a gênese de alguns dos principais problemas enfrentados.

De fato, a III Conferência enfrentou muitos entraves. De um lado, o conflito provocado pelo movimento árabe em torno da qualificação do sionismo como racismo; do outro, a demanda por reparação e culpabilização do colonialismo provocou grandes fissuras desde a preparação da conferência. Um dos resultados do dissenso foi a retirada de Israel e dos Estados Unidos da conferência, em postura previsível e consistente com posicionamentos anteriores sobre o tema.

Contudo, em que pese o ambiente de grande instabilidade que cercou a conferência, verificam-se importantes avanços e inovações. Indicações para promoção da igualdade racial em vários campos foram apresentadas nos documentos aprovados, a declaração e o Plano de Ação de Durban. Alves (2002, p. 214) salienta o caráter inovador com que os “temas do passado”, relativos ao colonialismo e à escravidão, foram tratados:

Sem dúvida menos incisiva e menos propícios à abertura de processos indenizatórios do que desejavam países e movimentos sociais, eles são, ainda assim, o que de mais avançado existe na esfera internacional como condenação semi-jurídica ao colonialismo, à escravidão e ao tráfico de escravos, incriminados, inclusive, como origem de muitos dos sofrimentos presentes, de índios e afrodescendentes.

Uma grande gama de sujeitos específicos foi considerada na conferência. Silva (2008) destaca “o reconhecimento da problemática dos imigrantes não documentados e a importância da proteção de seus direitos por parte dos Estados”. Além deste grupo e dos afrodescendentes, são reconhecidos como vítimas do racismo, discriminação racial, xenofobia e intolerância correlata os africanos, povos de origem asiática e indígena, imigrantes, refugiados, solicitantes de asilo, repatriados, vítimas de intolerância religiosa, mulheres e meninas, ciganos, entre outros.

O encontro contou com 2.300 delegados oficiais de 163 países, sendo 16 chefes de Estado ou de governo, 58 ministros de Relações Exteriores e 44 ministros de outras

pastas, quase 4 mil representantes de ONGs. Poucos dias após a conferência, os atentados de 11 de setembro, nos Estados Unidos da América, alteraram sobremaneira o cenário internacional sobre o tema, intensificando muitas das mazelas objeto de condenação em Durban (Silva, 2008; Alves, 2002).

Em 2009, foi realizada, em Genebra, a Conferência Mundial de Revisão de Durban,<sup>9</sup> antecedida pela Conferência Regional Preparatória da América Latina e Caribe para Conferência de Revisão de Durban (2008) e de ampla mobilização da sociedade civil, tendo em vista que a conferência de revisão não estava inicialmente prevista pelo Alto Comissariado de Direitos Humanos das Nações Unidas (Ipea, 2010a). Na conferência de revisão, reconhecem-se os avanços, em tempo que se reafirma a necessidade de intensificar os esforços para o enfrentamento do racismo e da discriminação.

O quadro 1 oferece uma síntese dos marcos principais anteriormente analisados.

QUADRO 1

**Marcos selecionados do regime internacional de combate ao racismo e à discriminação racial**

Ano	Nome	Status em agosto/2013	Participação brasileira
1958	Convenção nº 111 relativa à Discriminação com respeito ao Emprego e à Ocupação (OIT)	Entra em vigor em 15/6/1960; 172 Estados partes	Promulgada pelo Decreto nº 62.150 de 19/1/1968
1960	Convenção relativa à Luta contra a Discriminação no Campo do Ensino (Unesco)	Entrou em vigor em 22/5/1962 100 Estados partes, no total dos que assinaram e ratificaram	Promulgada pelo Decreto nº 63.223 de 6/9/1968
1963	Declaração das Nações Unidas sobre Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial (Resolução nº 1.904 (XVIII) da Assembleia Geral)	-	-
1965	Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial	Entrou em vigor em 4/1/1969; 86 Estados assinaram; 176 ratificaram	Promulgada pelo Decreto nº 65.810 de 8/12/1969.
1966	21 de março é proclamado como o Dia Internacional para a Eliminação da Discriminação Racial Resolução nº 2142 (XXI Sessão da Assembleia Geral)	-	-
1971	Ano Internacional para Ações de Combate ao Racismo e à Discriminação Racial	-	-

(Continua)

9. Nos dias 24 e 25 de abril de 2009. Documentação completa disponível em: <<http://www.un.org/spanish/durbanreview2009>>.



(Continuação)

Ano	Nome	Status em agosto/2013	Participação brasileira
1973	Primeira Década de Combate ao Racismo e à Discriminação Racial (1973-1982) – Resolução nº 3.057	-	-
1978	I Conferência Mundial contra o Racismo	-	-
1983	Segunda Década para a Ação de Combate ao Racismo e à Discriminação (1983-1992) – Resolução nº 38/14.	-	-
1983	II Conferência Mundial contra o Racismo	-	-
1989	Convenção nº 169 sobre Povos Indígenas e Tribais (OIT)	Entrou em vigor em 5/9/1991; 22 Estados partes	Promulgada pelo Decreto nº 5.051, de 19/4/2004
1993	Terceira Década para a Ação de Combate ao Racismo e à Discriminação (1993-2003) – Resolução nº 48/91	-	-
2001	III Conferência Mundial contra o Racismo, a Discriminação Racial, a Xenofobia e a Intolerância Correlata	-	-
2009	Ano Internacional dos Afrodescendentes - Resolução nº 64/169 (ONU)	-	-
2011	Convenção nº 189 sobre Trabalho Decente para as Trabalhadoras e os Trabalhadores Domésticos (OIT)	Entra em vigor em 5/9/2013. oito países signatários.	-

Elaboração das autoras.

Por fim, cabe apontar que, no contexto do Ano Internacional dos Afrodescendentes, no âmbito da Secretaria Geral Ibero-americana (SEGIB), foi realizado em Salvador o Encontro Ibero-americano do Ano Internacional dos Afrodescendentes, Afro XXI. Dois documentos relevantes foram resultados do encontro: A Declaração de Salvador e a Carta de Salvador. A declaração, assinada por chefes de Estados e demais representantes de governo, invoca ao decidir estabelecer a criação do Observatório de Dados Estatísticos sobre os Afrodescendentes na América Latina e no Caribe; do Fundo Ibero-americano em Benefício dos Afrodescendentes por meio de contribuições voluntárias e a inauguração da Década dos Afrodescendentes na América Latina e no Caribe. Na carta, de elaboração dos representantes de organismos sociais da região, além de retomarem as principais questões relativa aos afrodescendentes, foram propostas as criações do Centro de Memória Histórica e do Foro Global dos Afrodescendentes.

## 2.4 O combate à discriminação racial na OEA

Outra iniciativa promissora no campo do combate à discriminação racial foi a construção de uma convenção no âmbito da OEA, seguida de outras ações importantes.

Gasparoto (2011) relata o processo de elaboração do anteprojeto da Convenção Interamericana Contra o Racismo e Toda Forma de Discriminação e Intolerância, em curso desde a metade da década de 2000. A Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) e a Corte Interamericana de Direitos Humanos seriam designadas a verificar o cumprimento do disposto na futura convenção. Destaca que, quando em vigor, a Convenção Interamericana contra o Racismo e Toda Forma de Discriminação e Intolerância receberá o mesmo tratamento destinado à Convenção Americana de Direitos Humanos, o que significa que o descumprimento ao tratado será submetido à avaliação da CIDH e, em último caso, da Corte Interamericana (nos casos dos Estados membros que reconhecerem sua competência). Nessa situação, o Estado parte pode ser penalizado inclusive por meio de indenização às vítimas.<sup>10</sup>

Em 2010, em consonância com a Resolução da ONU que proclamou o Ano Internacional dos Afrodescendentes, a Assembleia Geral da OEA aprovou a Resolução nº 2.550,<sup>11</sup> intitulada “Reconhecimento do Ano Internacional dos Afrodescendentes”, que prevê a realização de sessões especiais sobre o tema.

Em junho de 2011, nova resolução sobre esse tema foi aprovada (Resolução nº 2.693 – Reconhecimento e Promoção dos direitos dos e das afrodescendentes nas Américas),<sup>12</sup> em que se reafirma “a importância da plena participação livre e em igualdade de condições das e dos afrodescendentes em todos os aspectos da vida política, econômica, social e cultural nos países das Américas”, bem como insta os países a combater o racismo e a discriminação.

Ambas as Resoluções, nº 2.550 e nº 2.693, reafirmam o compromisso com a conclusão do Projeto de Convenção Interamericana contra o Racismo e Toda Forma de Discriminação e Intolerância.

---

10. “Em 2006, a Organização dos Estados Americanos (OEA), por meio de sua Corte Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), condenou o Estado brasileiro por ter negado a uma vítima de racismo a garantia de proteção judicial, assim como por ter violado o seu direito à igualdade perante a lei” (Jaccoud *et al.*, 2010, p. 278).

11. Disponível em: <[http://www.oas.org/dil/esp/AG-RES\\_2550\\_XL-O-10.pdf](http://www.oas.org/dil/esp/AG-RES_2550_XL-O-10.pdf)>.

12. Disponível em: <[http://www.oas.org/dil/esp/AG-RES\\_2693\\_XLI-O-11\\_esp.pdf](http://www.oas.org/dil/esp/AG-RES_2693_XLI-O-11_esp.pdf)>.

Em 2013, a referida convenção foi finalmente aprovada, assim como a Convenção Interamericana contra Toda Forma de Discriminação e Intolerância.<sup>13</sup> Ambas aguardam ratificação dos Estados partes para entrada em vigor. Estas convenções trazem o Comitê Interamericano para a Eliminação do Racismo, Discriminação Racial e Todas as Formas de Discriminação e Intolerância como mecanismo de acompanhamento, com entrada em vigor prevista após ratificação. E inovam ao possibilitar, mesmo a Estados que não reconhecem a competência da Corte Interamericana de Direitos Humanos em contenciosos, que haja interação quanto à sua interpretação e à aplicação (Brasil, 2013).

### **3 POSIÇÃO BRASILEIRA NO COMBATE À DISCRIMINAÇÃO RACIAL**

No campo dos problemas sociais e das relações humanas, o Brasil orgulha-se de ter sido o primeiro país a assinar a Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, aprovada pela última sessão da Assembléia Geral. Dentro das fronteiras do Brasil, na realidade, tal documento não seria tão necessário, uma vez que o Brasil é há muito tempo um exemplo proeminente, e eu diria até o primeiro, de uma verdadeira democracia racial, onde muitas raças vivem e trabalham juntas e se mesclam livremente, sem medo ou favores, sem ódio ou discriminação. Nossa terra hospitaleira há muito tem estado aberta aos homens de todas as raças e religiões; ninguém questiona qual possa ter sido o lugar de nascimento de um homem, ou de seus antepassados, e nem se preocupa com isso; todos possuem os mesmos direitos, e todos estão igualmente orgulhosos de serem parte de uma grande nação. Embora a nova Convenção seja, portanto, supérflua no que concerne ao Brasil, nós a recebemos com alegria para servir de exemplo a ser seguido por outros países que se encontram em circunstâncias menos favoráveis. E eu gostaria de aproveitar esta oportunidade para sugerir que a tolerância racial fosse exercitada em todas as raças em relação a outras raças: ter sido vítima de uma agressão não é motivo válido para se agredir outros. Que o exemplo do Brasil, e a moderação sem esforços, tolerância serena e respeito mútuo em nossas relações raciais sejam seguidos por todas as nações multirraciais (*apud* Silva, 2008, p. 68-69).

O excerto acima se refere ao discurso proferido por Juracy Magalhães, então ministro de Estado das Relações Exteriores e representante do Brasil na AGNU, durante a XXI Sessão

---

13. Convenção Interamericana contra o Racismo, a Discriminação Racial e Formas Correlatas de Intolerância, aprovada e assinada por seis Estados; Convenção Interamericana contra Toda Forma de Discriminação e Intolerância, aprovada e assinada por quatro Estados; ambas assinadas pelo governo brasileiro em 6 de julho de 2013. Fonte: [http://www.oas.org/es/sla/ddi/tratados\\_multilaterales\\_interamericanos\\_A-68\\_racismo\\_firmas.asp](http://www.oas.org/es/sla/ddi/tratados_multilaterales_interamericanos_A-68_racismo_firmas.asp); [http://www.oas.org/es/sla/ddi/tratados\\_multilaterales\\_interamericanos\\_A-69\\_discriminacion\\_intolerancia\\_firmas.asp](http://www.oas.org/es/sla/ddi/tratados_multilaterales_interamericanos_A-69_discriminacion_intolerancia_firmas.asp).

Ordinária da Assembleia Geral (1966). O trecho constitui sublime elemento revelador da posição brasileira sobre o combate à discriminação racial naquela época (Silva, 2008).

Naquele momento, a única norma brasileira relacionada ao combate à discriminação racial era a Lei Afonso Arinos, de 1951.<sup>14</sup> A posição brasileira era de negação da existência de qualquer forma de racismo ou de discriminação racial com base na difundida tese da democracia racial. Evitava-se assumir até mesmo a existência da necessidade de debater a problemática, pois o país promovia imagem de aceitação plena de todos e de convivência harmônica e pacífica entre os grupos.

A partir do fim do regime militar, a posição brasileira no contexto internacional passa por novas modificações estruturais. Não apenas com relação específica ao combate do racismo e da discriminação racial, mas primordialmente nas questões de Direitos Humanos, o Brasil começa a assumir a existência de situações desconfortáveis ao desenvolvimento do país e ao tratamento igualitário designado na Carta da ONU, na Convenção dos Direitos Humanos e na Convenção de Combate ao Racismo e à Discriminação Racial. Um dos marcos desse novo comportamento foi a elaboração dos relatórios 10, 11, 12 e 13 entregues ao Comitê da CERD em 1995, nos quais o Brasil assume a desigualdade racial vigente, com base em dados estatísticos, e se propõe a elaborar políticas para combater o cenário de discriminação racial (Silva, 2008).

A CF/1988 trouxe significativos avanços, entre eles, a configuração do racismo como crime inafiançável e imprescritível (Artigo 5º). A partir da Emenda Constitucional nº 45 (2004), os instrumentos internacionais sobre direitos humanos são alçados à nova categoria no ordenamento jurídico nacional.

Como indica o texto constitucional a partir de então, “os tratados e convenções internacionais sobre Direitos Humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais” (Artigo 5º, LXXVIII, parágrafo 3º). A Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência foi aprovada com base nessa normativa, promulgada pelo Decreto nº 6.949, de 25 de agosto de 2009. Braga (2010)

---

14. Motivada pelo impacto internacional de atos discriminatórios sofridos por estrangeiros no país. Lei nº 1.390, de 3 de julho de 1951 (inclui, entre as contravenções penais, a prática de atos resultantes de preconceitos de raça ou de cor) (Ipea, 2010b).

esclarece que as normas internacionais de Direitos Humanos, não aprovadas com quórum qualificado, são, conforme decisões do Supremo Tribunal Federal (STF), infraconstitucionais, porém supralegais. Nesse sentido, as normativas relativas ao regime internacional de combate à discriminação racial, ratificadas pelo Brasil, passam a ser consideradas nessa perspectiva.

O aparato legal brasileiro apresenta, de forma mais destacada, a vertente repressiva, em vez da promocional, ainda que pouco efetiva. Nesse sentido, cabe destacar a Lei Afonso Arinos, a Lei nº 7.716/1989, conhecida como Lei Caó, e a Lei nº 9.459/1997, a Lei Paim. Além dessas, Piovesan e Guimarães (s/d) chamam a atenção para outras normas que tratam da punição à discriminação racial, entre as quais se destacam:

a) a Lei nº 2.889/56 (que define e pune o crime de genocídio); b) a Lei nº 4.117/62 (que pune os meios de comunicação que promovem práticas discriminatórias); c) a Lei nº 5.250/67 (que regula a liberdade de pensamento e informação, vedando a difusão de preconceito de raça); d) a Lei nº 6.620/78 (que define os crimes contra a segurança nacional, como incitação ao ódio ou à discriminação racial); e) a Lei nº 8.072/90 (que define os crimes hediondos, dentre eles o genocídio, tornando-os insuscetíveis de anistia, graça, indulto, fiança e liberdade provisória); f) a Lei nº 8.078/90 (que trata da proteção ao consumidor e proíbe toda publicidade discriminatória); g) a Lei nº 8.081/90 (que estabelece crimes discriminatórios praticados por meios de comunicação ou por publicidade de qualquer natureza); e h) a Lei nº 8.069/90 (que dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente, afirmando que estes não podem sofrer qualquer forma de discriminação).

## 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Sistema ONU protagonizou, durante seus primeiros anos de formação, relevante conflito entre a intenção em desenvolver um regime de combate ao racismo e a postura praticada por alguns de seus Estados membros.

Ao mesmo tempo em que triunfavam as declarações das Nações Unidas que esposavam ideais e princípios igualitários entre os seres humanos, parte dos governos do mundo impunha à parcela significativa dos cidadãos sob a jurisdição de seus Estados enormes restrições à liberdade individual e aos direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais (Silva, 2008, p. 44).

Concomitantemente, percebia-se a necessidade de desenvolver um sistema mais específico de direitos humanos, acolhendo sujeitos de direito suscetíveis a maior

vulnerabilidade de maneira diferenciada. Nesse sentido, na avaliação de Silva (2008), até 1959, a ONU atuou apenas de forma política e retórica no combate à discriminação racial, tendo em vista a ausência de instrumentos normativos (além da Carta da ONU e da Declaração Universal dos Direitos Humanos). O cenário também não se mostrava favorável, principalmente porque a maior parte dos membros da ONU era ocidental e muitos aplicavam políticas racistas em seus territórios ou em suas colônias.

A década de 1960 traz outra configuração para as Nações Unidas. Nesse período, ingressam novos atores na ONU, especialmente dezesseis países africanos, somando-se aos onze já participantes (Silva, 2008). Ademais, outros fatores, como a realização da I Conferência de Cúpula dos Países Não Alinhados, em 1961, e o reaparecimento de atividades nazifascistas na Europa, promoveram o adensamento do debate sobre discriminação racial (Piovesan e Guimarães, s/d; Silva, 2008).

A partir desse momento, a luta contra a discriminação ganha força, consolidando uma fase concentrada no combate à discriminação racial, com foco no tema do *apartheid*. A partir da terceira década de combate ao racismo, cujo início coincide com o fim do regime racista na África do Sul e com a “Década das Conferências”, estabelece-se novo período em que se vislumbra possibilidade de reforçar os marcos promocionais do regime. Assim, embora Durban tenha se consolidado como grande referência de combate ao racismo no início do século, com reconhecidos impactos em diversas partes do mundo, ainda não foi possível aproximar-se das expectativas formuladas para essa nova fase. Portanto, o regime de combate ao racismo ainda carece de muitos avanços, especialmente na realização, por parte dos signatários, de elementos especificados no Plano de Ação de Durban.

## REFERÊNCIAS

ALVES, J. A. Lindgren. A Conferência de Durban contra o racismo e a responsabilidade de todos. **Rev. bras. polít. int.**, v. 45, n. 2, p. 198-223, 2002. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v45n2/a09v45n2.pdf>>. Acesso em: 14 jul. 2011.

BRAGA, Claudio Mendonça. A convenção da Unesco contra a discriminação no ensino e as ações afirmativas no Brasil. *In*: STOCCO RANIERI, Nina Beatriz; RIGHETTI, Sabine (Org.). **Direito à educação: igualdade e discriminação no ensino**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2010.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Nota n. 197 de 07/06/2013**. OEA aprova a Convenção Interamericana contra o Racismo, a Discriminação Racial e Formas Correlatas de Intolerância e a Convenção Interamericana contra toda Forma de Discriminação e Intolerância. Disponível em: <[www.itamaraty.gov.br](http://www.itamaraty.gov.br)>. Acesso em: 09 set. 2013.

CSNU – CONSELHO DE SEGURANÇA DAS NAÇÕES UNIDAS. 1960. **Resolução n. 134**, 1960. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/refworld/docid/3b00f1893c.html>>. Acesso em: 29 jul. 2011.

GASPAROTO, Ana Lúcia. Sobre o anteprojeto de Convenção Interamericana contra o racismo e toda forma de discriminação e intolerância. *In*: SALA, José Blanes (Org.). **Relações internacionais e direitos humanos**. São Paulo: Cultura acadêmica; Marília: Oficina Universitária, 2011.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Igualdade racial. **Políticas sociais: acompanhamento e análise**, n. 18, 2010a. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/politicas\\_sociais/bps\\_18\\_cap09.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/politicas_sociais/bps_18_cap09.pdf)>. Acesso em: 15 ago. 2011.

\_\_\_\_\_. **O Brasil em 4 décadas**. Rio de Janeiro, set. 2010b (Texto para Discussão, n. 1.500). Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/tds/td\\_1500.pdf](http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/tds/td_1500.pdf)>. Acesso em: 14 ago. 2011.

\_\_\_\_\_. Situação atual das trabalhadoras domésticas no país. **Comunicado Ipea**, n. 90, Brasília, maio 2011. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/comunicado/110505\\_comunicadoipea90.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/comunicado/110505_comunicadoipea90.pdf)>.

JACCOUD, Luciana *et al.* Entre o racismo e a desigualdade: da Constituição à promoção de uma política de igualdade racial (1988-2008). **Políticas sociais: acompanhamento e análise**, n. 17. Brasília: Ipea, 2010.

KRASNER, Stephen D. (Ed.). **Structural causes and regime consequences: regimes as intervening variables**. International Regimes. United States, Cornell University Press, 1983.

OIT – ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **Convenção nº 111**. Relativa à discriminação com respeito ao emprego e à ocupação, 1958. Disponível em: <<http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/convde.pl?C111>>. Acesso em: 28 jul. 2011.

\_\_\_\_\_.Escritório no Brasil. Convenção e recomendação sobre trabalho decente para as trabalhadoras e os trabalhadores domésticos. **Nota técnica**. 2011. Disponível em: <[http://www.oitbrasil.org.br/topic/housework/doc/nota\\_5\\_convencao\\_recomendacao\\_226.pdf](http://www.oitbrasil.org.br/topic/housework/doc/nota_5_convencao_recomendacao_226.pdf)>.

ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Carta nas Nações Unidas**, 1945. Disponível em: <<http://www.un.org/en/documents/charter/index.shtml>>. Acesso em: 21 jul. 2011.

\_\_\_\_\_. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**, 1948. Disponível em: <<http://www.un.org/en/documents/udhr/>>. Acesso em: 27 jul. 2011.

\_\_\_\_\_. **Resolução nº 1.514**. Declaração sobre a concessão da independência aos países e povos coloniais, 1960. Assembleia Geral das Nações Unidas. Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Bem-estar-Paz-Progresso-e-Desenvolvimento-do-Social/declaracao-sobre-a-concessao-da-independencia-aos-paises-e-povos-coloniais.html>>. Acesso em: 28 jul. 2011.

\_\_\_\_\_. **Resolução nº 1.904**. Declaração das Nações Unidas sobre a eliminação de todas as formas de discriminação racial, 1963. Assembleia Geral das Nações Unidas. Disponível em: <[www.un.org](http://www.un.org)>. Acesso em: 28 jul. 2011.

\_\_\_\_\_. **Convenção internacional sobre a eliminação de todas as formas de discriminação racial**, 1965. Disponível em: <[www2.ohchr.org/english/law/pdf/cerd.pdf](http://www2.ohchr.org/english/law/pdf/cerd.pdf)>. Acesso em: 29 ago. 2011.

PIOVESAN, Flávia; GUIMARÃES, Luis C. Rosa. **Convenção internacional sobre a eliminação de todas as formas de discriminação racial**. [s.d.] Disponível em: <<http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/bibliotecavirtual/direitos/tratado8.htm>>. Acesso em: 7 ago. 2011.



SILVA, Silvio José Albuquerque. **Combate ao racismo**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2008.

SILVA, Tatiana Dias; VASCONCELOS, Nilton. Trabalho decente: uma agenda para a Bahia. **Bahia análises e dados**, v. 20, n. 2/3, p. 229-241, jul./set. 2010.

STEINBERG, Stephen. The liberal retreat from race. **Race and ethnicity in the United States**. Issues and Debates. USA: Blackwell Publishing, 2005.

UNESCO – UNITED NATIONS EDUCATIONAL, SCIENTIFIC AND CULTURAL ORGANIZATION. Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura. **Convenção relativa a luta contra a discriminação no campo do ensino**, 1960. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001325/132598por.pdf>>. Acesso em: 28 jul. 2011.

#### BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BRASIL. Decreto nº 63.223, de 6 de setembro de 1968. Brasília: Congresso Nacional, 1968.  
\_\_\_\_\_. Presidência da República. Decreto nº 65.810 de 8 de dezembro de 1969. **Brasília, 1969**.

CERD – COMMITTEE ON THE ELIMINATION OF RACIAL DISCRIMINATION. **Site oficial**. Disponível em: <<http://www2.ohchr.org/english/bodies/cerd/>>. Acesso em: 14 ago. 2011.

#### SITES SUGERIDOS

[www.ilo.org](http://www.ilo.org);

[http://portal.mj.gov.br/sedh/ct/legis\\_intern/conv\\_discriminacao\\_ensino.htm](http://portal.mj.gov.br/sedh/ct/legis_intern/conv_discriminacao_ensino.htm); [http://portal.mj.gov.br/sedh/ct/legis\\_int Eliminacao\\_disc\\_racial.htm](http://portal.mj.gov.br/sedh/ct/legis_intern/conv_int Eliminacao_disc_racial.htm); [http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=IV-2&chapter=4&lang=en](http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-2&chapter=4&lang=en);

[www.un.org](http://www.un.org); [http://www.oas.org/es/sla/ddi/tratados\\_multilaterales\\_interamericanos\\_texto\\_cronologico\\_lista.asp#2013](http://www.oas.org/es/sla/ddi/tratados_multilaterales_interamericanos_texto_cronologico_lista.asp#2013)



## **EDITORIAL**

### **Coordenação**

Cláudio Passos de Oliveira

### **Supervisão**

Andrea Bossle de Abreu

### **Revisão**

Carlos Eduardo Gonçalves de Melo  
Cristina Celia Alcantara Possidente  
Edylene Daniel Severiano (estagiária)  
Elaine Oliveira Couto  
Elisabete de Carvalho Soares  
Lucia Duarte Moreira  
Luciana Nogueira Duarte  
Míriam Nunes da Fonseca

### **Editoração eletrônica**

Roberto das Chagas Campos  
Aeromilson Mesquita  
Aline Cristine Torres da Silva Martins  
Carlos Henrique Santos Vianna  
Hayra Cardozo Manhães (estagiária)

### **Capa**

Luís Cláudio Cardoso da Silva

### **Projeto Gráfico**

Renato Rodrigues Bueno

### **Livraria do Ipea**

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, Térreo.

70076-900 – Brasília – DF

Fone: (61) 3315-5336

Correio eletrônico: [livraria@ipea.gov.br](mailto:livraria@ipea.gov.br)



---

Composto em Adobe Garamond Pro 12/16 (texto)  
Frutiger 67 Bold Condensed (títulos, gráficos e tabelas)  
Impresso em offset 90g/m<sup>2</sup>  
Cartão supremo 250g/m<sup>2</sup> (capa)  
Rio de Janeiro-RJ

---

### **Missão do Ipea**

Produzir, articular e disseminar conhecimento para aperfeiçoar as políticas públicas e contribuir para o planejamento do desenvolvimento brasileiro.

