

A aplicação do conceito de discriminação racial nas recomendações gerais e relatórios anuais do comitê sobre a eliminação da discriminação racial da ONU

Isabella Garcia

✉ isabella-garcia@uol.com.br

Pedro Pulzatto Peruzzo

✉ peruzzopp@hotmail.com

Resumo

O presente trabalho teve como objetivo estudar a aplicação do conceito de discriminação racial nas Recomendações Gerais e Relatórios anuais do Comitê sobre a Eliminação da Discriminação Racial da ONU. Pretendeu-se responder com a presente pesquisa qual a dimensão concreta desse conceito a partir das 35 Recomendações Gerais e dos Relatórios dos últimos 10 anos e identificar aspectos distintivos entre cada documento. Nossa hipótese, confirmada com a pesquisa, foi que o Comitê acompanhou, durante essas décadas de funcionamento, as mudanças sociais e culturais nos Estados partes e no espaço público transnacional, proporcionando uma atualização e adequação do conceito às agendas globais sobre o tema.

* * *

PALAVRAS-CHAVE: direitos humanos, cooperação internacional, racismo, ONU, interseccionalidade.

Introdução

No ano de 1965 a Assembleia Geral das Nações Unidas criou a Convenção Internacional sobre a Eliminação da Discriminação Racial. Adotada pela resolução n.º 2.106-A, em 21 de dezembro de 1965, essa convenção entrou em vigor em 4 de janeiro de 1969, após o depósito do vigésimo sétimo instrumento de ratificação junto ao Secretário Geral das Nações Unidas.

Os Estados Partes, ao aderirem à Convenção comprometem-se a eliminar todas as manifestações de discriminação racial. No que lhe concerne às medidas a serem adotadas, a convenção impõe aos Estados Partes atuação ativa e eficaz na criação de disposições judiciais, políticas, econômicas e culturais contra discriminação racial. Essas medidas devem ser adotadas nos âmbitos federais, estaduais e locais.

A Convenção é dividida em três partes e conta com 25 artigos. A primeira parte versa sobre obrigações assumidas pelos Estados Partes para erradicação da discriminação racial em seus territórios. A segunda parte versa sobre a criação e funcionamento do Comitê. De acordo com o artigo 8º da Convenção, será criado um Comitê responsável por examinar e avaliar se os Estados Partes estão implementando a Convenção, essa análise é feita de acordo com relatórios feitos pelos Estados e com a ajuda de ONGS e a sociedade civil. Após análise o Comitê emite relatórios e recomendações gerais próprias proferindo suas considerações sobre medidas positivas e negativas que foram adotadas pelos Estados Partes e recomendando novas medidas para eliminação e prevenção da discriminação racial. A terceira parte da Convenção versa sobre formalidades e denúncias. Além de analisar os Estados Partes o Comitê tem a competência de receber denúncias de grupos, indivíduos ou dos próprios Estados sobre violações de direitos referentes à discriminação racial ocorridas em seus territórios. Entretanto, para que o Comitê possa receber essas denúncias faz-se necessária a declaração dos Estados partes reconhecendo a competência do Comitê para receber e examiná-las.

O Brasil tornou-se signatário da Convenção em 27 de março de 1968, promulgando-a pelo Decreto n.º 65.810 de 8 de dezembro de 1969. Apesar disso, apenas em 2003, com a promulgação do Decreto 4738/03 de 12 de junho de 2003 foi reconhecida a competência do Comitê, nos termos do artigo 14 da Convenção, para receber e analisar denúncias.

O reconhecimento da competência do Comitê sobre a Eliminação da Discriminação Racial pelo Brasil tem o condão de vincular a jurisdição interna não apenas aos termos da Convenção, mas especialmente ao conjunto de decisões e à interpretação dada ao conceito de discriminação racial pelo Comitê.

O Comitê em referência emitiu 35 recomendações gerais sobre diversos temas desde 1972 e anualmente emite Relatórios que permitem identificar a extensão e aplicação concreta do conceito de discriminação racial constante no artigo 1º da Convenção, ou seja:

Nesta Convenção, a expressão "discriminação racial" significará qualquer distinção, exclusão restrição ou preferência baseadas 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 vida pública.

Considerando que o Brasil também reconheceu a competência do respectivo Comitê, considerando que a Convenção tem como objeto a discriminação racial, que o conceito de discriminação racial é apresentado em uma fórmula genérica no artigo 1º da Convenção e que existem 35 Recomendações Gerais e Relatórios anuais que tratam de variados temas no Comitê sobre a Eliminação da Discriminação Racial ONU, o problema que buscamos responder com a presente pesquisa é qual a dimensão concreta desse conceito a partir das referidas Recomendações Gerais e dos Relatórios dos últimos 10 anos.

No primeiro tópico analisaremos a forma como a convenção, o comitê e a legislação brasileira tratam a discriminação racial para, então, no segundo tópico, desenvolver questões relacionadas ao conceito de interseccionalidade, que foi incorporado ao presente estudo considerando a relevância da Conferência de Durban para a compreensão de que as violações a direitos humanos tornam-se mais graves na medida em que um ser humano concentra múltiplas dimensões de vulnerabilidade, como ocorre no caso de mulheres negras e pobres.

A análise dos relatórios e recomendações nos permitiu confirmar a hipótese de que o Comitê sobre a Eliminação de todas as formas de Discriminação Racial da ONU acompanhou, durante todo o seu período de funcionamento, as mudanças sociais e culturais nos Estados partes e no espaço público transnacional. Esse processo permanente de atualização proporcionou uma melhor adequação do conceito às agendas globais sobre o tema, e a interseccionalidade foi um dos principais avanços conquistados no sentido de aproximar o conceito abstrato da Convenção aos fatos concretos apresentados ao Comitê.

Discriminação racial na convenção, no comitê e na legislação brasileira

A Convenção prevê em seu artigo 1º, parágrafo 1º a definição de discriminação racial nos seguintes termos:

Para fins da presente Convenção, a expressão "discriminação racial" significará toda distinção, exclusão, restrição ou preferência baseada em raça, cor, descendência ou origem nacional ou étnica que tenha por objeto ou resultado anular ou restringir o reconhecimento, gozo ou exercício em um mesmo plano (em igualdade de condição) de direitos humanos e liberdades fundamentais nos campos político, econômico, social, cultural ou em qualquer outro campo da vida pública.

Esse dispositivo consolida o conceito base para a interpretação das demais normas da Convenção e, além disso, também é base para o alinhamento da legislação interna dos Estados partes na Convenção, considerando que entre as principais recomendações do Comitê está a falta de alinhamento da legislação interna ao conceito em questão.

Ademais, segundo os relatórios e recomendações analisados, o texto do artigo 1º se mantém o mesmo desde a criação da Convenção, em 1965, porém podemos observar três características principais ligadas ao conceito de discriminação racial como 1- a alteração da interpretação de discriminação racial ao longo do tempo, 2- o conceito ampliativo e 3- a relevância da autodeterminação dos indivíduos na definição do conceito. Os demais parágrafos do artigo 1º não dizem respeito ao conceito de discriminação racial, mas outras disposições ligadas à luta contra o racismo, por exemplo, a previsão de medidas de caráter especial, mais conhecida como ações afirmativas, a exemplo da cota racial, aplicada no Brasil para o ingresso de grupos socialmente marginalizados em universidades e concursos públicos.

Para fins da Convenção, a expressão discriminação racial é definida com termos genéricos, e sua leitura pode levar a uma interpretação extensiva. Alguns termos como raça, cor, descendência, origem nacional ou étnica não são especificados e nem explicados pela Convenção, sendo que essas expressões muitas vezes são definidas por conceitos históricos, sociológicos, filosóficos que podem levar a certas variações de definições.

A definição de discriminação racial de modo genérico abre duas possibilidades. A interpretação extensiva de determinados termos pode ser utilizada para desvirtuar o conceito de discriminação racial trazido pela Convenção e excluir determinados grupos por interesses econômicos e políticos, por outro lado pode facilitar sua adaptação às exigências históricas, políticas e sociais de contextos determinados. Durante a 5ª sessão, 1972, o Comitê Internacional sobre a

Eliminação de todas as formas de discriminação Racial chamou a atenção para o fato de os Estados Partes deixarem de fornecer informações sobre a população nacional por entenderem não haver nenhum tipo de discriminação racial em seus territórios.

(...) the Committee's communication of 28 January 1970 refer to obligations undertaken by the States parties under the Convention, that communication is addressed to all States parties without distinction, whether or not racial discrimination exists in their respective territories. (CERD/C/GC/2¹)

O Comitê reafirma essa preocupação no relatório de agosto de 2008, no qual a República Dominicana fornece informações que, para o Comitê, são conflitantes com a realidade do país. No relatório em questão, especificamente no parágrafo 67, contam termos como “pureza racial” para descrever a composição da população nacional e “características genéticas” para diferenciar determinados grupos étnicos, termos esses que não estão de acordo com o conceito de discriminação racial e que podem ser empregados para adoção de políticas racistas e discriminatórias. Não obstante, a República Dominicana também afirma em seu relatório que autoridades públicas do país não praticam nenhum tipo de discriminação racial no exercício de suas funções. A esse respeito, o Comitê se pronuncia:

(...) The Committee also notes the statement by the delegation that, although incidents of racial discrimination may occur, there is no racial discrimination on the part of public authorities, an assertion which the Committee rejects, bearing in mind that no Government is capable of knowing how each public official performs his or her functions (CERD/A/63/18)²

Em meio a esse tipo de afirmação o Comitê mantém seu posicionamento em rejeitar informações de caráter duvidoso sustentando que é impossível haver monitoramento capaz de saber como cada funcionário do setor público desempenha suas funções sem que haja nenhum tipo de discriminação racial. Do mesmo modo, o Comitê mantém esse enfoque no relatório de agosto de 2009 referente às informações repassadas pelo governo das Filipinas que também afirma não existir discriminação racial em seu território.

- 1 “a comunicação do Comitê de 28 de janeiro de 1970 refere-se às obrigações assumidas pelos Estados partes nos termos da Convenção, de que a comunicação é dirigida a todos os Estados partes sem distinção, independentemente de existir ou não discriminação racial em seus respectivos territórios.” (CERD / C / GC, tradução nossa)
- 2 “O Comitê também observa a declaração da delegação de que, embora possam ocorrer casos de discriminação racial, não há discriminação racial por parte das autoridades públicas, uma afirmação que o Comitê rejeita, tendo em vista que nenhum governo é capaz de saber como cada funcionário público desempenha suas funções”. (CERD / A / 63/18, tradução nossa)

(...) Racial discrimination has “never officially or factually existed in the Philippines, neither in a systematic nor formal nor intermittent or isolated manner” (para. 6) and that the Philippines Government therefore maintains “that discrimination based on race, colour or ethnic origin is non-existent in the Philippines (CERD/A/65/18).³

Sobre as afirmações do país, o Comitê contrapõe o entendimento observando que mesmo havendo políticas neutras e bem intencionadas, as mesmas podem trazer efeitos negativos que traduzem condutas discriminatórias. Também nessa ocasião, o Comitê declara que nenhum país pode afirmar não existir nenhum tipo de discriminação racial em seu território e que o reconhecimento do problema é o primeiro passo para a luta antirracista.

Outro exemplo, de interpretação extensiva feita por Estados Partes a fim de excluir determinados grupos foi citado no relatório de agosto de 2009, ocasião em que o Comitê, diante das alegações da Etiópia no sentido de não haver discriminação racial em seu território, apontou que o país se quer possui legislação própria que criminalize a discriminação racial, mesmo sendo membro da Convenção.

O Paquistão, país de maioria muçulmana foi advertido pelo Comitê pelo fato de membros da religião utilizarem-se do poder legislativo para criar leis discriminatórias em relação a grupos religiosos minoritários que também correspondem a minorias étnicas. O Comitê afirmou que há um mau entendimento do que é discriminação racial quando o mesmo é reinterpretado a luz da religião ou dos interesses sociais e econômicos de determinados grupos. “The Committee, acknowledging the complex relationship between ethnicity and religion in Pakistan, notes the State party’s commitment to freedom of religion and the safeguards established therefor”. (CERD/A/65/18).⁴

Mesmo havendo impasses com alguns Estados Partes em relação a interpretações próprias e extensivas do conceito de discriminação racial para fins de exclusão de grupos e responsabilidades estatais, o Comitê se mantém consistente

3 “A discriminação racial “nunca existiu oficialmente ou de fato nas Filipinas, nem de maneira sistemática, formal, nem intermitente ou isolada” (parágrafo 6), e que o governo das Filipinas, portanto, mantém “essa discriminação baseada em raça, cor ou etnia. a origem é inexistente nas Filipinas”. (CERD / A / 65/18, tradução nossa).

4 “O Comitê, reconhecendo a complexa relação entre etnia e religião no Paquistão, observa o compromisso do Estado Parte com a liberdade de religião e as salvaguardas estabelecidas para ela. Não obstante, manifesta preocupação com as violações relatadas do direito à liberdade de religião e o risco de que as leis de blasfêmia possam ser usadas de maneira discriminatória contra grupos minoritários religiosos, que também podem ser membros de minorias étnicas”. (CERD / A / 65/18, tradução nossa).

no entendimento de um conceito ampliativo para discriminação racial. No relatório de agosto de 2008, o Comitê faz a sugestão ao país de Fiji para que elabore sua legislação interna referente à discriminação racial à luz da convenção da forma mais abrangente possível.

(...) The Committee recommends that the State party adopt a comprehensive law on the elimination of racial discrimination, including regarding acts perpetrated by private persons, taking into consideration all elements of the Convention. (CERD/A/63/18, tradução nossa)⁵

Vale citar ainda o relatório anual de 2012, onde o Comitê chama a atenção do Canadá para ponderar a utilização do termo “minorias visíveis”, que não é utilizado nos artigos da Convenção “ While appreciating the State party’s efforts, the Committee continues to have residual doubts regarding continuing use of the term “visible minorities”. (CERD/A/67/18)⁶. O Comitê registra que minorias afirmam que o termo é empregado como forma de censura para que grupos com características próprias sejam homogeneizados e plasmados na sociedade canadense.

A composição de termos genéricos e amplos no conceito de discriminação racial do artigo 1º, parágrafo 1º, é feita de maneira proposital. A convenção, por buscar eficácia mundial, utiliza-se de termos amplos para que todos os indivíduos que se sintam racialmente discriminados possam gozar da Convenção.

Manuela Carneiro da Cunha, em Antropologia do Brasil chama a atenção para o fato de que especificações podem ser usadas como forma de segregação a determinado grupo “Em suma, a cultura não é algo dado, posto, algo de lapidável também, mas algo constantemente reinventado, recomposto, investido de novos significados; é preciso perceber a dinâmica, a produção cultural” (CUNHA, 1986, p.101).

Como já mencionado anteriormente o texto do artigo 1º, parágrafo 1º da Convenção, não sofreu alteração textual. Ao analisar os relatórios e recomendações emitidos pelo Comitê, podemos observar a adequação das interpretações sobre o conceito de discriminação racial e da Convenção como um todo. Salienta-se que as Nações Unidas criaram o texto em 1965, baseando-se nos conhecimentos sobre o tema referente àquela época. O Comitê, em suas recomendações gerais e relatórios

5 “O Comitê recomenda que o Estado Parte adote uma lei abrangente sobre a eliminação da discriminação racial, inclusive com relação a atos perpetrados por particulares, levando em consideração todos os elementos da Convenção”. (CERD / A / 63/18, tradução nossa)

6 "Enquanto aprecia os esforços do Estado Parte, o Comitê continua com dúvidas residuais sobre o uso continuado do termo " minorias visíveis ". (CERD / A / 67/18, tradução nossa)

dos últimos dez anos, tratam constantemente da interpretação do conceito de discriminação racial e demonstra compromisso com as necessidades emanadas dos casos e das realidades concretas dos Estados partes.

É recorrente nas recomendações e relatórios, a utilização dos termos “institucionalização” e “estrutural” na definição de racismo. A institucionalização é utilizada algumas vezes de forma positiva ou negativa.

(...) The Committee recommends that the State party provide concrete information on the actual scope of activities and action of the Ombudsman in combating racial discrimination, and on institutional guarantees for his/her independence, in its next periodic report. (CERD/A/74/18)⁷

A discriminação racial institucionalizada corresponde ao funcionamento das instituições, sejam elas estatais ou não que concedem privilégios ou causam desvantagens a determinados grupos por questões raciais. O professor Silvio Almeida define racismo institucional:

(...) o racismo não se resume a comportamentos individuais, mas é tratado como o resultado do funcionamento das instituições, que passam a atuar em uma dinâmica que confere, ainda que indiretamente, desvantagens e privilégios a partir da raça. (ALMEIDA, 2018, p.29)

Torna-se muito mais difícil a luta contra o racismo quando instituições incorporam e legitimam estruturas sociais racistas interferem no comportamento dos indivíduos. Essa interferência pode ser sobre o tratamento entre indivíduos ou pelas próprias instituições públicas, como o Poder Judiciário ou Executivo, caracterizado principalmente na perseguição de minorias raciais por ações policiais, nos termos do que contou no relatório de 2009 referente a maus tratos em ações policiais contra ciganos na Bulgária: “notes with concern that there are cases of ill-treatment and excessive use of force by the Bulgarian police against persons from minority groups, in particular Roma”(CERD/A/65/18).⁸ O racismo institucional faz com que grupos racialmente marginalizados tenham de suportar o peso da desigualdade social, pois essas instituições colaboram para a manutenção da

7 “O Comitê recomenda que o Estado Parte forneça informações concretas sobre o escopo real das atividades e ações do Ombudsman no combate à discriminação racial e sobre garantias institucionais para sua independência em seu próximo relatório periódico”. (CERD / A / 74/18, tradução nossa)

8 “Observa com preocupação que existem casos de maus-tratos e uso excessivo da força pela polícia búlgara contra pessoas de grupos minoritários, em particular os ciganos” (CERD / A / 65/18, tradução nossa).

desigualdade utilizando do seu poder institucional para impedir o acesso dessas pessoas aos seus direitos civis, sociais, econômicos, culturais e políticos.

O Comitê, apesar de reconhecer o racismo institucional, tenta utilizar as instituições de forma positiva na luta contra a discriminação racial. Conforme o artigo 2º, alínea “b” da Convenção, “os Estados Partes comprometem-se a não incitar, defender ou apoiar a discriminação racial praticada por qualquer pessoa ou organização”.

A prática da discriminação racial varia de acordo com a época, local, grupo, contexto social e estruturas institucionais. Antônio Guimarães observa: “o racismo é, portanto uma forma bastante específica de naturalizar a vida social, isto é de explicar diferenças pessoais, sociais e culturais a partir de diferenças tomadas como naturais” (GUIMARÃES, p11, 2012). Dado que, a sociedade está em constante mudança a reprodução do racismo encontrou novas formas de se manifestar desde a criação da Convenção.

O Comitê, em seu relatório anual de 2015, expressa comprometimento na luta contra o chamado “racismo contemporâneo”, que diz respeito principalmente à discriminação racial sofrida por refugiados em decorrência do aumento do fluxo migratório mundial.

The Committee remains committed to a continuous process of improvement of its working methods, with the aim of maximizing its effectiveness and adopting innovative approaches to combating contemporary forms of racial discrimination. (CERD/A/70/18)⁹

Concomitantemente, na nova compreensão do “racismo contemporâneo” o Comitê tem o cuidado de observar uma nova tendência mundial que reflete a utilização de suas recomendações para evoluir na interpretação da Convenção.

The evolving practice and interpretation of the Convention by the Committee is reflected in its general recommendations, opinions on individual communications, decisions and concluding observations. (CERD/A/70/18)¹⁰

O posicionamento do Comitê em reinterpretar a Convenção como um todo, inclusive o conceito de discriminação racial, é essencial para a manutenção da integralidade e consistência do texto como parâmetro para a construção e atualização das agendas globais sobre o tema.

9 “O Comitê continua comprometido com um processo contínuo de aprimoramento de seus métodos de trabalho, com o objetivo de maximizar sua eficácia e adotar abordagens inovadoras para combater as formas contemporâneas de discriminação racial”. (CERD / A / 70/18, tradução nossa)

10 “A evolução da prática e interpretação da Convenção pelo Comitê é refletida em suas recomendações gerais, opiniões sobre comunicações individuais, decisões e observações finais”. (CERD / A / 70/18, tradução nossa)

No trigésimo segundo relatório de 2009, a interpretação do termo “preferência”, utilizado no artigo 1º, parágrafo 1º, caminhou no seguinte sentido:

Discrimination is constituted not simply by an unjustifiable “distinction, exclusion or restriction” but also by an unjustifiable “preference”, making it especially important that States parties distinguish “special measures” from unjustifiable preferences. (CERD/C/GC/32)¹¹

Esse direcionamento veio a partir da observação do Comitê no sentido de que estava havendo tratamento diferenciado contra pessoas consideradas como “não cidadãos”. O Comitê, então, reiterou que não é proibido o tratamento diferenciado de determinados grupos e pessoas desde que sejam pautadas à luz dos objetivos da Convenção e que sejam proporcionais às suas finalidades. Por esse entendimento, podemos concluir que o Comitê, mesmo não alterando a literalidade do da Convenção, em especial do artigo 1º, está atendo às constantes mudanças e necessidade de aprimoramento da interpretação dos seus artigos.

A permanente atualização do conceito de discriminação racial é uma característica importante do Comitê, pois demonstra um compromisso desse organismo internacional com a adequação das agendas globais sobre o tema com a realidade concreta dos Estados partes e do dever geral de cooperação para promover e encorajar o respeito universal e observância dos direitos humanos e liberdades fundamentais para todos. Nesse sentido, dentre as diversas adaptações e atualizações do conceito de discriminação racial, consideramos que uma das mais importantes foi à incorporação da compreensão de que a garantia e promoção de direitos humanos devem observar o caráter interseccional das violações. Exatamente por isso, decidimos abordar de forma mais detalhada esse conceito no próximo tópico, considerando, inclusive, a sua relevância para entender a discriminação racial no Brasil.

O desenvolvimento histórico e a afirmação da interseccionalidade pelo comitê

Em 2001, as Nações Unidas organizaram a Terceira Conferência Mundial contra o Racismo, a Discriminação Racial, a Xenofobia e Formas Correlatas de Intolerância, mais conhecida como Conferência de Durban. Ocorreu entre os dias 31 de agosto e 7 de setembro, na cidade de Durban, na África do Sul. Os objetivos

11 “A discriminação é constituída não apenas por uma “distinção, exclusão ou restrição” injustificável, mas também por uma “preferência” injustificável, tornando especialmente importante que os Estados partes distingam “medidas especiais” de preferências injustificáveis”. (CERD / C / GC / 32, tradução nossa)

da Conferência eram ligados à tolerância, respeito às diferenças e a luta contra a discriminação racial.

A Conferência de Durban examinou os progressos e os erros cometidos pelos países na erradicação da discriminação racial. No final da Conferência foi redigido um documento nomeado Programa de Ação de Durban com ações contra a discriminação racial acordadas entre os Estados.

O plano de ação aborda o racismo institucional e estrutural, ligado ao crescimento da pobreza e a contenção de recursos. Também propôs que até 2005 todos Estados deveriam ratificar a Convenção sobre a Eliminação de todas as formas de Discriminação Racial da ONU, sem reservas e considerando o artigo 14 que trata da competência do Comitê para receber denúncias individuais. “Aderirem à Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial como uma questão urgente, visando a sua ratificação universal até o ano de 2005” (UNFPA, 2019, p 58)

Na recomendação de 2002, o Comitê cita pela primeira vez a Conferência de Durban e recomenda aos Estados Partes a implementação do plano de ação o seguinte: “To include in their periodic reports information on action plans or other measures they have taken to implement the Durban Declaration and Programme of Action at the national level” (CERD/C/CG/28).¹² O Plano de Ação de Durban tornou-se parâmetro para os relatórios e recomendações do Comitê, como modelo a ser seguido. Vale citar a recomendação de 2011, que esclarece que o conceito de afrodescendente usado pelo Comitê está previsto no Programa de Ação de Durban: “For the purposes of this general recommendation, people of African descent are those referred to as such by the Durban Declaration and Programme of Action and who identify themselves as people of African descent” (CERD/C/GC/34)¹³

A interseccionalidade é definida pelo Comitê em questão como o conjunto de “múltiplas formas de discriminação”. Na Recomendação de 2002, o Comitê afirmou: “Take into account, in all programmes and projects planned and implemented and in measures adopted, the situation of women members of the communities, as victims of multiple discrimination, sexual exploitation and forced prostitution;” (CERD/C/GC/29)¹⁴

12 “Incluir em seus relatórios periódicos informações sobre planos de ação ou outras medidas adotadas para implementar a Declaração e o Programa de Ação de Durban em nível nacional” (CERD / C / CG / 28, tradução nossa).

13 “Para os fins desta recomendação geral, as pessoas de ascendência africana são aquelas mencionadas na Declaração e Programa de Ação de Durban e que se identificam como pessoas de ascendência africana” (CERD / C / GC / 34, tradução nossa)

O Programa de Ação expôs a perspectiva de gênero para ser analisada conjuntamente com a discriminação racial. Ela foi abordada durante a Conferência e debatida pela professora Kimberlé Crenshaw. A ideia de trazer a metodologia da interseccionalidade veio através de ativistas da sociedade civil, como a professora Kimberlé, que a partir do seu discurso deu voz as mulheres vítimas de discriminação racial.

A partir da fala de Kimberlé o termo interseccionalidade se popularizou, mas a ideia que permeia a interseccionalidade já aparecia em outras autoras negras que falavam da importância de considerar a multiplicidade de vulnerabilidade que se concentra em uma mesma vítima, a exemplo de Sojourner Truth.

Tendo sido vítima de escravidão, Truth conseguiu fugir para o Canadá com seu filho mais novo, ao voltar aos Estados Unidos, trabalhou como empregada doméstica e se tornou abolicionista e militante na luta dos direitos das mulheres. Em um dos seus principais discursos, “Eu não sou uma mulher”, proferido em 1851 na Convenção dos Direitos da Mulher na cidade de Akron, em Ohio.

(...) Aquele homem ali diz que é preciso ajudar as mulheres a subir numa carruagem, é preciso carregar elas quando atravessam um lamaçal e elas devem ocupar sempre os melhores lugares. Nunca ninguém me ajuda a subir numa carruagem, passar por cima da lama ou me cede o melhor lugar! E não sou uma mulher? Olhem para mim! Olhem para o meu braço! Eu capinei, eu plantei, juntei palha nos celeiros e homem nenhum conseguiu me superar! E não sou uma mulher? Eu consegui trabalhar e comer tanto quanto um homem- quando tinha o que comer- e também aguentei as chicotadas! E não sou uma mulher? Pari cinco filhos e a maioria deles foi vendida como escravos. Quando manifestei minha dor de mãe, ninguém, a não ser Jesus, me ouviu! E eu não sou uma mulher? (RIBEIRO, 2017, p. 21)

No século XIX, a intelectual já dialogava com a compreensão das feministas brancas da categoria “mulher universal”, porém Sojourner, com a sua vivência e um discurso simples, conseguiu mostrar que a mulher não é “sexo frágil” como os homens da época tratavam determinadas mulheres, além dos privilégios que mulheres brancas tinham em detrimento da mulher negra por causa da raça e da classe social.

No Brasil, a interseccionalidade também apareceu em obras de grande importância antes da Conferência Durban, como a obra de Lélia Gonzalez. A

14 Take into account, in all programmes and projects planned and implemented and in measures adopted, the situation of women members of the communities, as victims of multiple discrimination, sexual exploitation and forced prostitution;” (CERD/C/GC/29, tradução nossa)

professora em sua obra aborda a concepção de mulher universal que o feminismo branco brasileiro também carrega.

(...) Trata-os sempre como objeto. Até mesmo como objeto de saber. É por aí que a gente compreende a resistência de certas análises que, ao insistirem na prioridade da luta de classes, se negam a incorporar as categorias de raça e sexo. Ou seja, insistem em esquecê-las. (GONZALEZ, 1983, p.232)

A autora brasileira Carolina Maria de Jesus merece destaque especial no tema da interseccionalidade. Em seu livro “Quarto de Despejo- diário de uma favelada”, a autora contava sua vivência como mulher negra que sustentava sozinha seus filhos em uma favela de São Paulo. Na passagem do dia 18 de julho de 1955, Carolina diz : “Os meus filhos não são sustentados com pão de igreja. Eu enfrento qualquer espécie de trabalho para mantê-los. E elas tem que mendigar e ainda apanhar. Não invejo a vida de mulheres casadas da favela que levam vida de escravas indianas.” (MARIA DE JESUS, 2014, p.16).

Antes da intervenção de Crenshaw, a Conferência analisava a discriminação racial à luz da pobreza e desigualdade social, porém, a partir de 2001 com as falas de Crenshaw, passou a considerar o gênero nessa análise. Com a nova forma de encarar a realidade da discriminação racial, acrescentou-se o termo “motivo correlato” (Cf. LINDGREN-ALVES, 2002) ao conceito de discriminação racial do artigo 1º parágrafo 2º do Programa de Ação de Durban.

(...) Reconhecemos que o racismo, a discriminação racial, a xenofobia e as formas correlatas de intolerância são produzidas por motivos de raça, cor, descendência, origem nacional ou étnica, e que as vítimas podem sofrer formas múltiplas ou agravadas de discriminação por outros motivos correlatos, como o sexo, o idioma, a religião, opiniões políticas ou de outra índole, origem social, situação econômica, nascimento ou outra condição.” (UNFPA, 2019, p. 9)

A teoria da interseccionalidade pode ser definida como o embate simultâneo de opressões que penalizam ainda mais suas vítimas. A interseccionalidade permite-nos enxergar a colisão das estruturas, “a interação simultânea das avenidas indenitárias” (AKOTIRENE, 2019, p.19). Através da ótica da mulher negra, em um de seus artigos, a professora Kimberlé utiliza-se de dois julgados americanos para evidenciar as consequências e o apagamento das mulheres negras pela intersecção de gênero e racismo.

O primeiro julgado analisado é o caso de Graffenreid contra General Motors, cinco mulheres negras processaram a empresa General Motors sob a alegação de que o empregador não contratava mulheres negras. Documentos juntados ao

processo mostram que a General Motors antes de 1964 não contratou mulheres negras, e a partir de 1970, as mulheres negras contratadas perderam seus empregos na primeira recessão que a empresa passou. Na decisão, o tribunal reconhece que a empresa, antes de 1964, não havia contratado mulheres negras. Apesar disso, o tribunal argumentou que a lei dos direitos civis e políticos é de 1964 e, por isso, não houve discriminação focando apenas na questão de gênero e excluindo do problema a questão racial. O tribunal julgou a ação improcedente alegando que reconhecer esse tipo de pedido pode levar a criação de novas classes protegidas.

O segundo julgado é entre Hughes Helicopter e Payne vs. Travenol. A autora entrou com ação contra seu empregador, Hughes Helicoptero, alegando que em promoções de emprego para ocupar cargos mais altos a empresa praticava discriminação racial e de gênero. Nos documentos juntados ao processo é possível notar a grande diferença no número de empregados negros comparados aos brancos e quando olhamos pelo ponto de vista da mulher negra a diferença é ainda maior. O tribunal segue a tese de que a autora não conseguiu demonstrar se essas mulheres estavam devidamente qualificadas ao cargo e por isso não configurava discriminação.

As próprias abordagens conceituais discriminam e segregam mulheres negras. Por isso, instituições ocupadas predominantemente por homens brancos, como o Poder Judiciário¹⁵, não conseguem enxergar a importância da interseccionalidade. As mulheres negras são vistas ao mesmo tempo como parecidas às mulheres brancas e parecidas aos homens negros. O estudo da interseccionalidade não é apenas a análise de racismo e gênero, mas também todo o contexto envolvendo políticas públicas de distribuição de renda e oportunidades.

Outra intelectual negra de extrema importância para os estudos na perspectiva interseccional é a professora Angela Davis. Autora de diversos livros como “Mulher, raça e classe”, em que aborda a luta antirracista, classe social e interseccionalidade, registra que “enquanto as punições mais violentas impostas aos homens consistiam em açoitamento e mutilações, as mulheres eram açoitadas, mutiladas e também estupradas” (DAVIS, 2019, p.20).

15 Segundo pesquisa Diagnóstico da Participação Feminina no Poder Judiciário, do Conselho Nacional de Justiça (2019), apesar de termos 38,8% de mulheres no Poder Judiciário em 2018, a porcentagem de magistradas nos Tribunais Superiores no mesmo período era de 19,6%.

Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/conteudo/arquivo/2019/05/cae277dd017bb4d4457755febf5eed9f.pdf>> Acesso em 04/12/2019.

Desse número, 14,2% das mulheres se autodeclararam negras. Do total de magistrados brasileiros, 0,5% são indígenas. Conferir dados do Conselho Nacional de Justiça referente ao ano de 2013: <<https://www.cnj.jus.br/pesquisa-do-cnj-quantos-juizes-negros-quantas-mulheres/>> Acesso em 04/12/2019.

Na década de 70, em seus estudos, Davis já observava o fardo que a mulher negra carregava pelo gênero, raça e classe social. A autora fez diversas reflexões sobre o apagamento que as mulheres negras tiveram na luta feminista, a destinação de mulheres negras pós-escravização a trabalhos domésticos, limpeza, cozinha, ambulante e zeladoras, muitas vezes em condições piores a que eram submetidas no período de escravização.

A sexualização de corpos negros faz com que homens negros sejam culpabilizados a todo o momento por estupros “Embora estupradores raramente sejam levados à justiça, a acusação de estupro tem sido indiscriminadamente dirigida aos homens negros, tanto os culpados quanto os inocentes” (DAVIS, 2016, p. 179). As mulheres negras, no período de escravização, sofriam rotinas de abusos sexuais. Como afirma Davis, uma das características históricas marcantes do racismo sempre foi à concepção de que os homens brancos-especialmente aqueles com poder econômico- possuíam um direito incontestável de acesso ao corpo das mulheres negras (DAVIS, 2016, p.180).

Após a consolidação da importância da interseccionalidade, o Comitê passou a requerer dos Estados Partes informações sobre a população feminina dentro do território nacional. Na Líbia durante a rota do mediterrâneo, mulheres negras refugiadas são obrigadas a se prostituírem, além da rotina de estupros. Essa violência não atinge apenas mulheres, mas também terceiros que as acompanham e são seus dependentes como filhos e parente idosos. Em 2008, o Comitê registrou: (...) Alarmed by reports that notably black women from sub-Saharan countries, among other migrants and asylum seekers, are being subjected to torture and the worst forms of sexual violence.. (CERD/A/63/18)¹⁶

Sem a interseccionalidade é impossível afirmarmos a autodeterminação da mulher negra, pois o direito à autodeterminação só faz sentido se der voz às mulheres negras, se promover segurança pessoal necessária para que elas lutem por direitos, do seu modo e de acordo com suas próprias convicções. A autodeterminação também está no artigo 5º da Convenção em análise ao prever a participação de todos na vida social. O Comitê afirmou a autodeterminação na recomendação de 1996 “The right to self determination of peoples is a fundamental principle of international law. It is enshrined in Article 1 of the Charter of the United Nations”. (CERD/C/GC/21)¹⁷

16 “Alarmados com relatos de que mulheres negras dos países da região subsaariana, entre outros migrantes e requerentes de asilo, estão sendo submetidas a tortura e às piores formas de violência sexual”. (CERD / A / 63/18, tradução nossa)

17 “O direito à autodeterminação dos povos é um princípio fundamental do direito internacional. Está consagrado no artigo 1 da Carta das Nações Unidas”. (CERD / C / GC / 21, tradução nossa)

A autodeterminação tem aspectos externos que proporcionam aos Estados e grupos participarem politicamente também na comunidade internacional. No entanto, ainda hoje as instituições criam definições próprias e estereotipadas sobre as mulheres, sobre as mulheres negras e pobres, sobre as mulheres crianças negras e pobres, a fim de segregarem ainda mais esses grupos. Nesse sentido, (...) “escolas, a mídia impressa e os meios de comunicação, agências governamentais e outras instituições do ramo da informação reproduzem as imagens controladora da condição da mulher negra”. (COLLINS, p. 7)

Nesse sentido, interseccionalidade e autodeterminação são requisitos indispensáveis para que se possa compreender a atuação do Comitê em questão e o processo histórico de consolidação de um conceito de discriminação racial complexo e atento às demandas emanadas dos Estados partes.

Conclusão

A Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as formas de Discriminação Racial é um dos principais diplomas legais que consolidam pautas e permitem a atualização das agendas globais sobre a proteção das vítimas de discriminação racial no mundo. O trabalho de interpretação do conceito de discriminação racial pelo Comitê analisado neste trabalho se desenvolve a partir de informações e estudos realizados em conjunto com os Estados Partes e a participação da sociedade civil, fato que amplia a legitimidade dessas orientações.

Identificamos, com este trabalho, que a Convenção foi submetida a um processo de permanente de adaptação às realidades dos Estados partes e hoje compreende não apenas a distinção, exclusão, restrição ou preferência baseada em raça, cor, descendência ou origem nacional ou étnica, mas compreende também, a partir da compreensão interseccional da discriminação racial, que essa distinção, exclusão, restrição ou preferência também tem relação com a idade, o gênero e a condição socioeconômica das vítimas dessa violação a direitos humanos.

Apesar do tempo que o Comitê demanda para reconhecer a importância da multiplicidade de vulnerabilidade das vítimas de discriminação racial, o Plano de Ação de Durban trouxe amparo jurídico com alterações de antigos conceitos e concepções para melhor atuar diante da complexidade das situações de discriminação racial por todo o mundo. A forma como o Comitê atualizou o conceito de discriminação racial proporcionou um arcabouço normativo e social que, no âmbito interno dos Estados, podem ser instrumentalizados pelos movimentos sociais e outros grupos da sociedade civil ou instituições para fortalecer o compromisso com a cooperação internacional em direitos humanos

para a eliminação da discriminação racial que, para ser estrutural, exige um movimento global.

A metodologia interseccional é um dos temas de destaque na Conferência de Durban e talvez o giro mais importante dado pelo Comitê para interpretação de discriminação racial. Isso demonstra não apenas a possibilidade de adaptação histórica e social da Convenção às demandas das mulheres do século XXI, conquistadas pela luta feminista e feminina por todo o mundo, mas também a relevância do Comitê para a consolidação democrática das agendas globais sobre direitos humanos e discriminação racial com ampla participação da sociedade civil e com compromisso com as realidades concretas que lhes foram apresentadas ao longo das últimas 5 décadas.

Agradecimentos

Agradeço à Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP) por financiar o projeto de iniciação científica na Pontifícia Universidade Católica de Campinas (PUC-Campinas).

Referências

- AKOTIRENE, Carla. *Interseccionalidade*. Belo Horizonte: Letramento, 2019.
- ALMEIDA, Silvio. *O que é racismo estrutural?* Belo Horizonte-MG: Editora Letramento. 2018.
- BIAZI, Chiara Antônia Sofia Mafrica. O princípio de autodeterminação dos povos dentro e fora do contexto da descolonização. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais*. Belo Horizonte, 2015.
- CERD/A/63/18. Disponível em: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/TBSearch.aspx. Acesso em: 01 dez. 2019.
- CERD/A/65/18. Disponível em: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/TBSearch.aspx. Acesso em: 01 dez. 2019.
- CERD/A/67/18. Disponível em: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/TBSearch.aspx. Acesso em: 01 dez. 2019.
- CERD/A/70/18. Disponível em: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/TBSearch.aspx. Acesso em: 01 dez. 2019.
- CERD/A/74/18. Disponível em: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/TBSearch.aspx. Acesso em: 01 dez. 2019.
- CERD/C/GC/2. Disponível em: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/TBSearch.aspx. Acesso em: 01 dez. 2019.
- CERD/C/GC/25. Disponível em: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/TBSearch.aspx. Acesso em: 01 dez. 2019.
- CERD/C/GC/28. Disponível em: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/TBSearch.aspx. Acesso em: 01 dez. 2019.
- CERD/C/GC/29. Disponível em: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/TBSearch.aspx. Acesso em: 01 dez. 2019.
- CERD/C/GC/32. Disponível em: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/TBSearch.aspx. Acesso em: 01 dez. 2019.
- CERD/C/GC/34. Disponível em: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/TBSearch.aspx. Acesso em: 01 dez. 2019.
- CNJ. *Diagnóstico da Participação Feminina no Poder Judiciário* (2019), Disponível em

- <<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/contendo/arquivo/2019/05/cae277dd017bb4d4457755febf5eed9f.pdf>>
Acesso em 04/12/2019.
- CNJ. *Censo do Poder Judiciário*. <<https://www.cnj.jus.br/pesquisa-do-cnj-quantos-juizes-negros-quantas-mulheres/>>
Acesso em 04/12/2019.
- CRENSHAW, Kimberlé. *Demarginalizing the Intersection of Race and Sex: A Black Feminist Critique of Antidiscrimination Doctrine, University of Chicago Legal Forum*, v. 1, n. 8, 1989.
- COLLINS, Patricia Hill. *Pensamento Feminista Negro: conhecimento, consciência e a política do empoderamento*. São Paulo: Boitempo, 2019.
- _____. Aprendendo com a outsider within a significação sociológica do pensamento feminista negro. *Sociedade e estado*, v. 31, n. 1, 2016.
- CUNHA, Manuela Carneiro. *Antropologia do Brasil*. São Paulo: Universidade de São Paulo, 1986.
- DAVIS, Angela. *Mulher, raça e classe*. São Paulo: Boitempo, 2016.
- DELMAS-MARTY, Mireille. *Por um direito comum*. Trad. Maria Ermantina de Almeida Prado Galvão. São Paulo: Martins Fontes, 2004.
- GUIMARÃES, Antônio Sérgio Alfredo. *Racismo e Antirracismo no Brasil*. São Paulo: Editora 34, 2012.
- GONZALEZ, Lélia. *Primavera para as rosas negras*. Lélia Gonzalez em primeira pessoa... São Paulo: UCPA; Diáspora africana, 2018.
- HEPP, Carmen. *O princípio da autodeterminação dos povos e sua aplicação aos palestinos*. Monografia (Graduação em Direito). Universidade Federal do Paraná. Curitiba, 2005.
- JUSUS, Carolina Maria. *O quarto de despejo*. São Paulo: Editora SESI-SP, 2014
- LINDGREN-ALVES, José A. A Conferência de Durban contra o Racismo e a responsabilidade de todos. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 45 n. 2 Brasília, Jul/Dec, 2002.
- _____. Cinquenta anos de convenção sobre a eliminação da discriminação racial: uma apreciação crítica de dentro. *Lua Nova* [online], n. 100, 2017, pp.25-82.
- NAÇÕES UNIDAS. *Carta das Nações Unidas*. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/carta/>. 1945. Acesso em 21.nov.2019.
- PEREIRA, Luciano Menegueti. A Cooperação Jurídica Internacional no Novo Código de Processo Civil. *Revista CEJ*, Brasília, Ano XIX, n. 67, p. 18-34, set./dez. 2015.
- PINTO, Simone Martins Rodrigues. Justiça transicional na África do Sul: restaurando o passado, construindo o futuro. *Contexto Internacional* [online], v. 29, n. 2, 2007.
- PIOVESAN, Flávia. *Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional*. São Paulo: Saraiva, 2011.
- PLANALTO. *A convenção internacional sobre a eliminação de todas as formas de discriminação racial*. 8 de dezembro de 1969. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1950-1969/D65810.html. Acesso set.2019.
- PLANALTO. Constituição Brasileira. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm. Acesso em: 24.nov.2019
- RAMOS, André de Carvalho. *Curso de Direitos Humanos*. São Paulo: Saraiva 2015.
- RIBEIRO, Djamila. *O que é lugar de fala?* Belo Horizonte: Letramento, 2017.
- SANTOS, Boaventura de Sousa. *A gramática do tempo: para uma nova cultura política*. São Paulo: Cortez Editora, 2013.
- SENADO. *Carta de Direitos Humanos completa 70 anos em momento de incertezas*. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/infomaterias/2018/12/70-anos-da-declaracao-universal-dos-direitos-humanos>. Acesso out. 2019.
- TOLENTINO, Joana. Lélia Gonzalez: uma filósofa brasileira abalando as estruturas. *Em Construção: arquivos de epistemologia histórica e estudos de ciência*, n. 5, 2019.
- UNFPA — Fundo de População das Nações Unidas. Declaração e Programa de Ação — Conferência Mundial contra o Racismo, a Discriminação Racial, a Xenofobia e Formas Correlatas. Disponível em: http://www.unfpa.org.br/Arquivos/declaracao_durban.pdf. Acesso 22.nov.2019.
- UNICEF. *Declaração Universal dos Direitos Humanos*. 1948. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>. Acesso em: 21.nov.2019.

Sobre os autores

Isabella Garcia: Graduanda em Direito na Pontifícia Universidade Católica de Campinas (PUC-Campinas). Desenvolve pesquisas na linha "Cooperação Internacional e Direitos Humanos" e no grupo de pesquisa "Direito num Mundo Globalizado".

Pedro Pulzatto Peruzzo: Professor no Direito da Pontifícia Universidade Católica de Campinas (PUC-Campinas), doutor em Direito pela Universidade de São Paulo (USP) e consultor geral da comissão de Direitos humanos da OAB São Paulo.

* * *

ABSTRACT

The application of the concept of racial discrimination on the general recommendations and annual reports of the committee on the elimination of racial discrimination

This work aims to study the application of the concept of racial discrimination in the General Recommendations and Study Reports of the UN Committee on the Elimination of Racial Discrimination. The following research intends to answer with concrete dimension witch of concepts of the 35 General Recommendations and Reports of the last 10 years were used to identify different aspects between each document. Our hypothesis, confirmed with a survey, is that the Committee accompanied, along these last decades of operation, the social and cultural changes in the States and in the transnational public space, what allowed an update and adaptation of the concept to the global agendas on the subject.

KEYWORDS: human rights, international cooperation, racism, UN, intersectionality.

RESUMEN

Aplicación del concepto de discriminación racial en las recomendaciones generales e informes anuales del comité sobre la eliminación de la discriminación racial de la ONU

Este trabajo, tenía como objetivo estudiar la aplicación del concepto de discriminación racial en las Recomendaciones Generales y los Informes de Estudio del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial de la ONU. Se pretende responder con una investigación actual sobre la dimensión concreta de este concepto a partir de las 35 Recomendaciones e informes generales de los últimos 10 años e identificar diferentes aspectos entre cada documento. Nuestra hipótesis, confirmada con una encuesta, fue que el Comité hizo un seguimiento, duró estas décadas de operación, ya que los cambios sociales y culturales en los Estados y en el espacio público transnacional, permitieron una actualización y adaptación del concepto a las agendas globales sobre el tema.

PALABRAS CLAVE: derechos humanos, cooperación internacional, racismo, ONU, interseccionalidad.

 **BCG:** <http://agbcampinas.com.br/bcg>