

## As Nações Unidas e as Políticas de Redução da Desigualdade Racial

### Introdução

Este documento foi elaborado e aprovado pela Equipe de País do Sistema das Nações Unidas no Brasil em resposta ao interesse manifestado por autoridades do governo brasileiro em conhecer o posicionamento das Nações Unidas em relação às políticas de enfrentamento às desigualdades raciais. O documento informa sobre os consensos mundiais e compromissos internacionais assumidos pelos Estados-membros da Organização das Nações Unidas, inclusive pelo Estado brasileiro em relação a esse tema.

### A missão das Nações Unidas e a redução das desigualdades

O Brasil é um ativo membro da Organização das Nações Unidas desde 1945, ano em que foi criada a organização, com o objetivo de facilitar a cooperação em direito e segurança internacional, desenvolvimento econômico e social, direitos humanos e paz mundial. Dentro deste marco, a ONU tem como missão central apoiar os Estados-membros no combate às diversas formas de desigualdade.

No Brasil, um dos objetivos principais do UNDAF – Marco Geral de Assistência das Nações Unidas para o Desenvolvimento - é o combate às desigualdades. O UNDAF estabelece cinco metas de desenvolvimento, sendo uma delas a redução das desigualdades de gênero, raça e etnia. As metas são:

- Populações excluídas e vulneráveis com direito a serviços públicos assegurado.
- *Desigualdades de gênero e raça/etnia reduzidas*, considerando o impacto de heterogeneidades territoriais.
- Violência reduzida, promovendo a paz, a conciliação e a justiça.
- Políticas e gestão públicas eficazes, transparentes e participativas asseguradas, como mecanismos de promoção e exigibilidade dos direitos.
- Uso eficiente dos recursos disponíveis garantido para a promoção do desenvolvimento econômico equitativo e ambientalmente sustentável.

### Contexto das desigualdades no Brasil

Apesar dos importantes avanços obtidos em todos os setores do desenvolvimento, persistem no Brasil desigualdades raciais, étnicas e de gênero.

No decorrer das quatro últimas décadas, o Brasil tornou-se uma das maiores economias do mundo. Com o crescimento econômico caiu o analfabetismo, a população tornou-se predominantemente urbana e o sistema de ensino superior passou por uma grande expansão. De forma geral, as desigualdades diminuíram, como resultado de novas políticas salariais e da criação de políticas universais de transferência de renda, aliadas à expansão industrial do país.

Apesar desses avanços, as disparidades raciais persistem e em alguns aspectos aumentam. A expansão do ensino superior – o verdadeiro motor do crescimento econômico e da igualdade social – durante o período, contudo, ao beneficiar desproporcionalmente a população branca, produziu um crescente hiato no acesso à educação, especialmente no nível universitário<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> TELLES, Edward E. *Race in Another America: The Significance of Skin Color in Brazil*, Princeton: Princeton University Press, NJ., 2004, p.138. Tradução nossa.. CEPAL-PNUD-OIT, Emprego, Desenvolvimento Humano e Trabalho Decente: A Experiência Brasileira Recente, 2008.



A persistência das desigualdades de raça, etnia e gênero, especialmente no tocante ao ensino superior e, conseqüentemente, ao acesso às melhores posições e salários do mercado de trabalho, impede a plena realização da democracia e o progresso do país em direção aos seus objetivos de desenvolvimento. Com quase metade da sua população com restrições de acesso à oportunidades equitativas para a ampliação de suas potencialidades, todo o processo de desenvolvimento do País fica prejudicado.

### **Compromissos internacionais assumidos pelo Estado brasileiro**

O Brasil é signatário de todas as declarações, tratados e acordos internacionais consensuados globalmente para a proteção e promoção dos direitos humanos e do desenvolvimento. Isso inclui aquelas que versam sobre o combate às desigualdades, desde os mais gerais, como a Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), até os mais específicos, como a Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial (1966), a saber<sup>2</sup>:

1. Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948).
2. Convenção Interamericana sobre a Concessão dos Direitos Cíveis à Mulher (1948).
3. Convenção sobre os Direitos Políticos da Mulher (1953).
4. Convenção nº 111 da Organização Internacional do Trabalho sobre discriminação em matéria de emprego e ocupação (1958).
5. Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial (1965).
6. Pacto Internacional sobre Direitos Cíveis e Políticos (1966).
7. Convenção nº 100 sobre igualdade de remuneração de homens e mulheres trabalhadores por trabalho de igual valor (1951).
8. Convenção Relativa à Luta contra a Discriminação no Ensino (1967). Convenção Americana sobre Direitos Humanos (1969).
9. Convenção sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres (1979).
10. Convenção contra a Tortura e outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes (1984).
11. Convenção sobre os Direitos da Criança (1989).
12. Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho – OIT sobre Povos Indígenas e Tribais – 27/06/1989.
13. Declaração dos Direitos das Pessoas Pertencentes a Minorias Nacionais, étnicas Religiosas e Linguísticas (1992).
14. Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência Contra a Mulher – 09/06/1994.
15. Convenção Interamericana para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Pessoas Portadoras de Deficiência – 07/06/1999.
16. Declaração e Plano de Ação de Durban (2001).
17. Documento Final da Conferência de Revisão de Durban (Genebra, 2009).

Nas seis últimas décadas, a maioria dos instrumentos internacionais firmados e ratificados pelo Brasil apresentam as ações afirmativas como estratégias reconhecidas e recomendadas pela ONU para a promoção da igualdade e o combate à discriminação e delineiam as bases conceituais para que as ações positivas de Estado promovam a igualdade.

Os Estados signatários são instados a adotar práticas afirmativas de combate às desigualdades, inclusive o tratamento desigual, para alcançar objetivos de igualdade social e desenvolvimento econômico, com base nos seguintes argumentos:

<sup>2</sup> Disponível em <http://www2.mre.gov.br/dai/quadros.htm>. Acessado em 10/12/2009.





1. A Declaração Universal dos Direitos Humanos<sup>3</sup>, adotada pela Assembléia Geral das Nações Unidas em 10 de dezembro de 1948, diz, no seu artigo 2º, inciso I que “todo ser humano tem capacidade para gozar os direitos e as liberdades estabelecidos nesta Declaração *sem distinção de qualquer espécie, seja de raça, cor, sexo, língua, religião, opinião política ou de outra natureza, origem nacional ou social, riqueza, nascimento, ou qualquer outra condição.*”<sup>4</sup>

2. A Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial<sup>5</sup>, adotada pela Assembléia Geral das Nações Unidas em 21 de dezembro de 1965, declara em seu preâmbulo que os países ali reunidos estão “*resolvidos a adotar todas as medidas necessárias para eliminar rapidamente todas as formas e todas as manifestações de discriminação racial, e a prevenir e combater as doutrinas e práticas racistas* com o objetivo de favorecer o bom entendimento entre as raças e conceber uma comunidade internacional livre de todas as formas de segregação e discriminação racial”<sup>6</sup>. Além disso, declara no artigo 1º, inciso IV que “*Medidas especiais tomadas com o objetivo precípua de assegurar, de forma conveniente, o progresso de certos grupos sociais ou étnicos ou de indivíduos que necessitem de proteção para poderem gozar e exercer os direitos humanos e as liberdades fundamentais em igualdade de condições, não serão consideradas medidas de discriminação racial, desde que não conduzam à manutenção de direitos separados para diferentes grupos raciais e não prossigam após terem sido atingidos os seus objetivos.*”<sup>7</sup>

3. A Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra as Mulheres<sup>8</sup>, CEDAW, adotada pela Assembléia Geral da ONU em 18 de dezembro de 1979, declara no artigo 4º, inciso I, que “a adoção pelos Estados Partes *de medidas temporárias especiais visando acelerar a instauração de uma igualdade de fato* entre os homens e as mulheres não é considerada como um ato de discriminação, tal como definido na presente Convenção, mas não deve de nenhuma forma ter como consequência a manutenção de normas desiguais ou distintas; estas medidas devem ser postas à parte quando os objetivos em matéria de igualdade de oportunidades e de tratamento tiverem sido atingidos.”<sup>9</sup>;

4. No seu parágrafo 76, a Declaração da Conferência Mundial Contra o Racismo, a Discriminação Racial, a Xenofobia e a Intolerância<sup>10</sup>, que teve lugar em Durban, África do Sul, entre 31 de agosto e 8 de setembro de 2001, afirma que “reconhecemos que condições políticas, econômicas, culturais e sociais desiguais podem criar e reproduzir o racismo, a discriminação racial, a xenofobia e a intolerância, o que, por sua vez, reforça a desigualdade. Acreditamos que a real equidade de oportunidades para todos e todas, em todas as esferas, incluindo o desenvolvimento, é fundamental para a erradicação do racismo, da discriminação racial, da xenofobia e da intolerância”<sup>11</sup>. Além disso, afirma, no tópico 108, que “reconhecemos a necessidade *de medidas especiais, ou ações afirmativas, para as vítimas de racismo, discriminação racial, xenofobia e intolerância, tendo como objetivo promover a integração total destas pessoas na sociedade. Essas ações efetivas, incluindo medidas de cunho social, devem ter como objetivo a correção das condições que prejudicam o gozo pleno de direitos e a introdução de ações especiais visando encorajar a participação equitativa de todos os grupos raciais, culturais, lingüísticos e religiosos em todos os setores da sociedade, colocando-os em equilíbrio.* Tais medidas devem incluir ações que visem a representação apropriada em instituições educacionais, acesso a habitação, partidos políticos, parlamentos e no mercado de trabalho,

<sup>3</sup> Disponível em [http://www.onu-brasil.org.br/documentos\\_direitoshumanos.php](http://www.onu-brasil.org.br/documentos_direitoshumanos.php). Acessado em 11/12/2009.

<sup>4</sup> Grifo nosso.

<sup>5</sup> Disponível em [http://www.onu-brasil.org.br/doc\\_cs.php](http://www.onu-brasil.org.br/doc_cs.php). Acessado em 11/12/2009.

<sup>6</sup> Grifo nosso.

<sup>7</sup> Grifo nosso.

<sup>8</sup> Disponível em [http://www.direitoshumanos.usp.br/counter/Onu/Mulher/texto/texto\\_3.html](http://www.direitoshumanos.usp.br/counter/Onu/Mulher/texto/texto_3.html). Acessado em 11/12/2009.

<sup>9</sup> Grifo nosso.

<sup>10</sup> Disponível em <http://www.un.org/WCAR/durban.pdf>. Acessado em 11/12/2009.

<sup>11</sup> Tradução nossa do inglês para o português.





especialmente no Judiciário, exército e entidades civis, o que em alguns casos deve envolver reformas eleitorais, reformas agrárias e campanhas para uma participação equitativa.<sup>12</sup>

Embora seja um passo importante, a condenação da discriminação não é suficiente para a superação das desigualdades ou para a plena integração dos grupos excluídos. É importante também ressaltar que as ações afirmativas são aplicadas por Estados no mundo inteiro – nos países americanos, asiáticos, africanos e caribenhos.<sup>13</sup>

Tomando em conta a exclusão de grandes contingentes das populações negras e indígenas da sociedade brasileira, as ações afirmativas constituem medidas de integração efetiva dos grupos discriminados na vida econômica, social e política do país, com o objetivo de possibilitar sua plena cidadania e participação ativa na economia produtiva.

### **Ações afirmativas no marco jurídico brasileiro**

O marco jurídico constitucional do Brasil reflete, além de outros tópicos do direito internacional, os argumentos mundialmente reconhecidos em favor das políticas afirmativas para promover a plena igualdade.

A Constituição da República Federativa do Brasil<sup>14</sup> garante, no artigo 1º, inciso IV, que o Estado deve “promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação”; no artigo 5º, inciso I, consta que “homens e mulheres são iguais em direitos e obrigações, nos termos desta Constituição”; no referido artigo, inciso XLII, consta que “a prática do racismo constitui crime inafiançável e imprescritível, sujeito à pena de reclusão, nos termos da lei”.

O compromisso do Estado brasileiro com a igualdade foi reforçado pelo Ministério das Relações Exteriores, em 1995, quando lançou as bases das políticas afirmativas de igualdade em seu relatório à Comissão de Direitos Humanos da ONU:

*“Ao abordar o tema da igualdade, a Constituição brasileira proíbe o tratamento desigual, por um lado, e impõe ao Estado a obrigação de tomar medidas positivas para promover a igualdade, por outro. Isto muitas vezes implica tratar os indivíduos de forma desigual. Ao tratar os desiguais de forma desigual, na extensão da sua desigualdade, a lei, na verdade, estará dando tratamento substantivamente igual para todos... Portanto, no âmbito da Constituição brasileira, não é ilegítimo discriminar positivamente quando se visa a melhorar as condições de vida de um grupo ou segmento específico a quem tenham sido tradicionalmente negados privilégios no âmbito da sociedade.”<sup>15</sup>*

O Brasil vem se destacando pelos avanços na implementação das recomendações da Conferência Mundial Contra o Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância (2001), dentre as quais está incluída a adoção de mecanismos institucionais para a promoção da igualdade racial nas diferentes esferas de gestão da administração pública, com a criação de secretarias, comissões e conselhos. Além disto, investe na revisão da legislação existente e na ampliação do diálogo com a sociedade civil para enfrentar as desigualdades de raça, gênero e etnia.

<sup>12</sup> Grifo nosso e tradução nossa do inglês para o português.

<sup>13</sup> WEDDERBURN, Carlos Moore. *Do marco histórico das políticas de ação afirmativa*. 313-342. In: SANTOS, Sales Augusto. *Ações Afirmativas e Combate ao Racismo nas Américas*. Brasília: Ministério da Educação, SECAD, 2005 (Coleção Educar para todos).

<sup>14</sup> Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm). Acessado em 10/12/2009.

<sup>15</sup> MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Relatório apresentado pelos Estados Partes em cumprimento ao Artigo 9o. da Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial. *XIII Periodic Report of States Parties Due in 1994* (Addendum), Brasil, 23 de novembro de 1995, 4-5. Tradução nossa.



A reserva de vagas para afro-descendentes e indígenas em universidades públicas ou privadas é uma iniciativa que se alinha com a agenda positiva brasileira de redução das desigualdades e ampliação das oportunidades educacionais para membros de grupos historicamente discriminados e marginalizados. Os esforços que o governo brasileiro tem empreendido para facilitar o acesso dos afro-descendentes às universidades públicas e privadas, através de programas como o ProUni e as cotas, são mecanismos de redução das disparidades no acesso universal à educação. Há indicações de resultados favoráveis desses programas.

Experiências como essas demonstram que o Brasil está engajado no combate às desigualdades e na promoção do desenvolvimento com equidade, utilizando todas as medidas disponíveis para consolidar a integração de um Estado democrático e igualitário.

### Conclusões e recomendações

O Sistema das Nações Unidas no Brasil reconhece os esforços do Estado e da sociedade brasileiros no combate às desigualdades e recomenda fortemente o aprofundamento das políticas afirmativas para o avanço da igualdade, consolidando, assim, o alcance dos objetivos de desenvolvimento do País.

O Sistema ONU no Brasil reafirma o seu total apoio ao Estado brasileiro e à sociedade civil na aceleração do processo de desenvolvimento nacional por meio da efetivação dos compromissos internacionais assumidos pelo País. Em particular, a adoção das políticas que possibilitem a maior integração de grupos excluídos de oportunidades, como as populações de afro-descendentes, indígenas, mulheres e pessoas com deficiências. Tais políticas afirmativas visam promover o acesso equitativo às oportunidades de desenvolvimento, em conformidade com o que expressa o relatório apresentado pelo MRE em 1995, quando afirma que “*a Constituição brasileira...impõe ao Estado a obrigação de tomar ações positivas de promoção da igualdade*”.<sup>16</sup>

Brasília, 03 de março de 2010.

---

<sup>16</sup> MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Relatório apresentado pelos Estados Partes em cumprimento ao Artigo 9o. da Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial.. *XIII Periodic Report of States Parties Due in 1994* (Addendum), Brasil, 23 de novembro de 1995, 4-5. Tradução nossa.