

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

MARCUS VINÍCIUS HYPÓLITO ALVES

**POLÍTICA DE COTAS: UMA ANÁLISE DOS EFEITOS DA CONFERÊNCIA DE
DURBAN NA FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL (2001-2011)**

**Porto Alegre
2019**

MARCUS VINÍCIUS HYPÓLITO ALVES

POLÍTICA DE COTAS: UMA ANÁLISE DOS EFEITOS DA CONFERÊNCIA DE DURBAN NA FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL (2001-2011)

Trabalho de conclusão submetido ao Curso de Graduação em Relações Internacionais da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título Bacharel em Relações Internacionais.

Orientador: Prof. Dr. Érico Esteves Duarte

**Porto Alegre
2019**

CIP - Catalogação na Publicação

Alves, Marcus Vinicius Hypólito
POLÍTICA DE COTAS: UMA ANÁLISE DOS EFEITOS DA
CONFERÊNCIA DE DURBAN NA FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS
PÚBLICAS NO BRASIL (2001-2011) / Marcus Vinicius
Hypólito Alves. -- 2019.
59 f.
Orientador: ÉRICO ESTEVES DUARTE.

Trabalho de conclusão de curso (Graduação) --
Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade
de Ciências Econômicas, Curso de Relações
Internacionais, Porto Alegre, BR-RS, 2019.

1. RACISMO. 2. CONFERÊNCIA DE DURBAN. 3. AÇÕES
AFIRMATIVAS. 4. POLÍTICA DE COTAS. 5. MOVIMENTO NEGRO.
I. DUARTE, ÉRICO ESTEVES, orient. II. Título.

MARCUS VINÍCIUS HYPÓLITO ALVES

POLÍTICA DE COTAS: UMA ANÁLISE DOS EFEITOS DA CONFERÊNCIA DE DURBAN NA FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL (2001-2011)

Trabalho de conclusão submetido ao Curso de Graduação em Relações Internacionais da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título Bacharel em Relações Internacionais.

Orientador: Prof. Dr. Érico Esteves Duarte

Aprovado em: Porto Alegre, 13 de Dezembro de 2019.

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. Érico Esteves Duarte
UFRGS

Prof. Dr. Henrique Carlos de Oliveira de Castro
UFRGS

Prof. Dra. Pâmela Marconatto Marques
UFRGS

AGRADECIMENTOS

Agradeço, primeiramente, a meus pais, que nesses longos sete anos de UFRGS, foram o meu porto seguro. Obrigado pelos incentivos, pela paciência e, principalmente, pela confiança depositada em mim. Graças a vocês eu pude ter uma educação de qualidade, em uma das melhores universidades do país.

À minha irmã, o meu melhor presente! Minhas derrotas, e momentos de indecisão foram melhor suportados graças aos teus abraços, ao teu sorriso, e à esperança de um dia poder te ofertar tudo ou mais do que eu pude usufruir. Nosso futuro, a nós pertence, e tenho certeza de que tua trajetória será brilhante neste mundo.

À minha Avó, minha Tia Carmen e minha Tia Marisa, agradeço não apenas as diversas ajudas financeiras, mas aos inúmeros conselhos e puxões de orelha que me deram. O amor de vocês pela nossa família representou muito nessa jornada.

Aos meus amigos e alunos do CTG Rancho da Saudade, pela paciência e compreensão em meus momentos de ausência. Aos amigos da Linha Turismo de Porto Alegre, agradeço pela paciência nos dias de mau humor. E aos queridos “Japelovers”, meus amigos do peito, obrigado pelo apoio e compreensão em momentos de crise, a amizade de vocês enche meu coração de alegria, e me faz acreditar que o amor pode nos fazer muito feliz.

Ao curso popular pré-universitário Emacipa, meus colegas e professores, agradeço os diversos ensinamentos, sejam eles relacionados a conteúdos ou a vida. Graças ao empenho e boa vontade de vocês, jovens como eu puderam ingressar em universidades e se sentir capazes de conquistar seus sonhos.

Ao Henrique, meu orientador extraoficial, obrigado pelos ensinamentos e pela paciência durante nossas reuniões em que o nervosismo tomava conta de mim.

Aos meus colegas de curso, que não mediram esforços para me auxiliar quando necessário. Esses anos em que compartilhamos anseios e conquistas ficarão pra sempre em minha memória. Que os próximos anos nos façam rir dos tantos momentos sofridos que passamos juntos.

A todos aqueles que torceram por mim, e me incentivaram durante a graduação, fica o meu mais sincero muito obrigado!

Essa conquista não é apenas minha, é nossa!

Encontrei minhas origens

*Encontrei minhas origens
em velhos arquivos... livros*

encontrei

em malditos objetos

troncos e grilhetas

encontrei minhas origens

no leste

no mar em imundos tumbeiros

encontrei

em doces palavras... cantos

em furiosos tambores... ritos

encontrei minhas origens

na cor de minha pele

nos lanhos de minha alma

em mim

em minha gente escura

em meus heróis altivos

encontrei

encontrei-as enfim

me encontrei

Oliveira Silveira

RESUMO

O presente trabalho tem por objetivo analisar os impactos da III Conferência Mundial contra o Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Correlata, na implementação das políticas de cotas no Brasil. Dessa forma, são apresentados dados históricos a partir da chamada diáspora africana, a fim de expor o contexto em que surgem as conferências mundiais contra o racismo. São analisados documentos oficiais do evento e os mecanismos criados entre 2001 e 2011 com a finalidade de tornar viável a implementação das ações planejadas durante o evento. Os resultados da pesquisa demonstram a preocupação do sistema internacional em combater o racismo e a discriminação racial, bem como um notável empenho do Brasil em honrar os compromissos firmados durante a conferência.

Palavras-chave: Racismo, Conferência de Durban, Ações Afirmativas, Política de Cotas

ABSTRACT

This paper aims to analyze the impacts of the III World Conference against Racism, Racial Discrimination, Xenophobia and Correlated Intolerance on the implementation of quota policies in Brazil. Thus, historical data from the so-called African Diaspora will be presented in order to expose the context in which the world conferences against racism arise. Official documents of the event and mechanisms created between 2001 and 2011 are analyzed in order to make viable the implementation of planned actions during the event. The results of this paper demonstrate the international system's concern to combat racism and racial discrimination, as well as Brazil's remarkable efforts to honor the commitments made during the conference.

Keyword: Racism, Durban Conference, Affirmative Actions, Quota Policy

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AG – Assembleia Geral da ONU

CERD – Committee on the Elimination of Racial Discrimination

FMI – Fundo Monetário Internacional

FNB – Frente Negra Brasileira

GT – Grupo de Trabalho

LGBT – Lésbicas, Gays, Bissexuais e Transsexuais

ONG- Organização Não-Governamental

ONU – Organização das Nações Unidas

PAE – Programa de Ajuste Estrutural

PNDH – Plano Nacional de Direitos Humanos

SEPPIR – Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial

UNESCO - Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	9
2 ORDENAMENTO HISTÓRICO E OS IMPACTOS ATRAVÉS DOS TEMPOS.....	14
2.1 A DIÁSPORA AFRICANA.....	14
2.2 RELAÇÕES RACIAIS: PRECONCEITO E EXCLUSÃO.....	18
2.3 O CASO BRASILEIRO.....	22
2.4 CONFERÊNCIAS MUNDIAIS CONTRA O RACISMO: O CAMINHO ATÉ DURBAN..	25
3 POLÍTICAS PÚBLICAS E COTAS RACIAIS: A TENTATIVA DE DIMINUIR A DESIGUALDADE NO ENSINO SUPERIOR.....	29
3.1 POLÍTICAS PÚBLICAS.....	29
3.1.1 Formuladores de políticas públicas.....	31
3.2 POLÍTICAS DE AÇÕES AFIRMATIVAS.....	33
3.3 COTAS RACIAIS.....	35
4 A CONFERÊNCIA DE DURBAN E SEUS IMPACTOS.....	38
4.1 CONTEXTO HISTÓRICO: OS PREPARATIVOS E A CONFERÊNCIA.....	38
4.2. A PARTICIPAÇÃO BRASILEIRA.....	40
4.3 ANÁLISE DE DADOS: A DECLARAÇÃO E O PLANO DE AÇÃO DE DURBAN 2001- 2011.....	45
5 CONCLUSÃO.....	51
6 REFERÊNCIAS.....	56

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho busca analisar os possíveis pontos de convergência existentes entre as medidas tomadas pelas organizações internacionais nas conferências contra o racismo, e o impacto que tais acontecimentos trouxeram para o Brasil através da adoção da política de cotas. Assim, delimitou-se um período de 10 anos a ser verificado, sendo o ano de 2001 o ano em que ocorreu a III Conferência Mundial contra o Racismo na qual foi assinada a primeira declaração entre os países participantes, e 2011 o ano que marca uma década de acontecimento do evento. A partir da teoria Construtivista de Relações Internacionais, será analisada a adoção de políticas de cotas raciais no Brasil neste espaço de tempo, a fim de identificar quais foram as implicações ocorridas nesse campo.

A medida em que foram surgindo organizações voltadas para discutir pautas da população negra ao redor do mundo, foi se pondo no centro do debate quais as causas de tantas desigualdades existentes, e que medidas seriam tomadas para que fosse possível diminuir as desigualdades e o preconceito. Dessa forma, desde 1978, as conferências mundiais contra o racismo foram o palco capaz de pôr em foco tal debate. Após os anos 90, as organizações e suas reivindicações ganharam força e, no ano de 2001, em Durban, foi realizada a III Conferência Mundial Contra o Racismo, onde diversos países concordaram em encontrar meios de reduzir os efeitos do racismo e da desigualdade em seu território, entre eles o Brasil.

Para tanto, o governo buscou através da formulação e implementação de políticas públicas, um meio de alcançar os objetivos traçados em conjunto na conferência. O emprego de ações afirmativas como a política de cotas, em países onde grande parte da população tem ascendência africana, acaba sendo o caminho que traz maiores possibilidades no que diz respeito a diminuição de desigualdades sociais existentes.

Quando observamos a ascensão e a abolição da escravidão e as contínuas relações raciais ao redor do mundo, podemos perceber que a diáspora africana teve diversos impactos pelo mundo. As atividades comerciais que deram origem ao tráfico de escravos no século XV, representam um dos principais fatores da migração forçada desses povos rumo ao desconhecido. A importação do escravo africano ao Novo Mundo estava vinculada ao desenvolvimento da indústria açucareira, e intensificou-se com o passar do tempo, visto que era o necessário também para produzir metais preciosos. Além do período colonial, a

emigração de povos africanos no século XX também está inserida nos efeitos da diáspora, visto que representa um aumento nos fluxos migratórios do continente frente a descolonização africana e a uma conjuntura caracterizada por diversos conflitos que colocavam em perigo a segurança da população.

A interação entre povos e culturas diferentes, em um contexto geral, influenciou nas interações e relações dos mesmos. Como efeito disto, surge o racismo e suas variações, sendo reproduzido em diferentes territórios, tornando-se parte da realidade de diversos Estados. A imigração européia e o crescente número de descendentes de escravos do outro lado do atlântico, após o colonialismo, tornaram propícia a disseminação do mesmo. O racismo foi disseminado através de diferentes formas e políticas ao longo do tempo, gerando exclusão e desigualdade nas sociedades em que se fazia presente. A segregação racial é um exemplo que representa o modo como o racismo se fez presente, inclusive nas sociedades modernas, em diversos países. Dessa forma, percebe-se como a difusão desse fenômeno foi capaz de ultrapassar séculos.

No Brasil, com a difusão cada vez maior do sistema escravista, se tornava difícil a formação cidadãos negros após a abolição, e a partir da formação da república, a elite dominante no Brasil procurava um caminho para definir uma identidade nacional que deixasse de fora essa parcela da população. Tanto no período colonial como no período de independência, a sociedade brasileira existiu à sombra de um sistema de hierarquia social baseado em uma pirâmide racial, onde o branco e o mestiço ficavam em uma escala superior, enquanto os indígenas e escravos africanos se situavam nas escalas inferiores. A busca pela sua identidade, pelo reconhecimento mundial dos massacres feitos ao povo negro e, principalmente, as lutas pela igualdade e justiça social que ainda faltam no nosso país e em outros países fazem com que as discussões e ações em torno do assunto sejam destinadas para toda a sociedade.

Assim, durante os anos 90, as organizações da sociedade voltadas para os interesses dos afrodescendentes começaram a fazer alianças políticas com outros movimentos sociais em diferentes partes do mundo. A ação conjunta dessas organizações permitiu que se consolidasse uma agenda transnacional, capaz de colocar no centro dos debates essa problemática social. Tendo como estratégia o combate ao racismo, surgiram propostas direcionadas para a inclusão social e para a garantia dos direitos humanos, e essas políticas

deram origem a reformas constitucionais, avanços legislativos, criação de instituições públicas, com a intenção de garantir os direitos coletivos dos negros e combater o racismo (CEPAL, 2009).

Assim surgem as Conferências Mundiais contra o Racismo, que foram eventos internacionais organizados pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) para combater o racismo em suas várias formas. Desde então, quatro conferências foram realizadas: em 1978, 1983, 2001 e 2009. A análise de dados do trabalho terá como ponto de partida a III Conferência Mundial contra o Racismo, de 2001. Porém, a conjuntura das primeiras conferências é essencial para que se compreenda que avanços ocorreram entre esses eventos. Todas as reuniões supuseram avanços significativos para a erradicação de tais males. Dessa forma, é necessário observar qual a situação atual dos direitos dos afrodescendentes na América Latina; o quanto se avançou na promoção e proteção das vítimas do racismo e discriminação racial; e como implementar políticas dirigidas para os afrodescendentes e muitos outros fatores (CEPAL, 2009). As conferências possibilitaram uma leitura do racismo existente, com ênfase no escravismo e no colonialismo como causas das atuais condições de diversos povos considerados vítimas do racismo e da discriminação racial.

Considerando as mudanças ocorridas após as conferências mundiais contra o racismo, e as diferentes propostas que surgiram a partir desse debate, podem-se destacar as conferências como um ponto de inflexão no que diz respeito a propostas direcionadas para a inclusão social dos povos reconhecidos como vítimas de racismo, discriminação racial, xenofobia e intolerância correlata, pois elas possibilitaram avanços em escala global, regional e nacional. Dessa forma, busca-se compreender como as conferências mundiais contra o racismo influenciaram na adoção de políticas de cotas no Brasil, na tentativa de identificar e analisar tais condicionantes e contribuir para uma melhor visão sobre tais políticas. Nesse sentido, formularam-se as seguintes hipóteses: 1) o cenário/contexto global dos anos 1990, com uma maior atuação das organizações internacionais, auxiliou na adoção e implementação das políticas de cotas raciais no Brasil; 2) as mudanças percebidas na política externa brasileira, a partir dos anos 1990, são reflexo da busca por uma maior inserção global do país.

Com base nisso, o objetivo geral do trabalho é identificar e explicar os condicionantes que proporcionam a adoção das políticas de cotas no Brasil à partir dos anos 2001. Além

disso, foram estabelecidos dois objetivos específicos: 1) apontar os mecanismos que promoveram e ainda promovem o ingresso de estudantes negros às universidades; 2) verificar se existem mecanismos comuns ao ambiente interno/externo, no que se refere a políticas públicas.

Além da relevância do tema para as relações internacionais, outro fator de importância do trabalho está no estudo de políticas públicas. O entendimento sobre a configuração de tais políticas, levando em conta o contexto em que estão envolvidas e os atores incluídos no processo de formulação das mesmas, é essencial para a compreensão das inúmeras contribuições que tais políticas trazem para a sociedade, sendo o sucesso de muitas delas, motivo para a frequente internacionalização das mesmas.

As dinâmicas de interações entre os campos doméstico e internacional, no que se refere a políticas públicas e sua internacionalização, tornaram-se mais intensas nos últimos anos, e são mediadas no plano nacional, por atores que podem aderir ou se mostrar contrários aos estímulos externos. Para a análise de políticas públicas, assim como outras análises no campo das Relações Internacionais, a elaboração deste trabalho se dará por meio da perspectiva Construtivista, que tem como principal autor Alexander Wendt, que em 1992 publicou o artigo “Anarchy is what States make of it: the social construction of power politics” pela revista *International Organization*. O Construtivismo é uma teoria pós-positivista e considera os Estados como sendo construções sociais que se desenvolvem ao longo da história, ou seja, dispostos a interferências externas (SARFATI, 2005). Ainda que sob a ótica Construtivista os Estados sejam reconhecidos como a principal unidade de análise das relações internacionais, similar à perspectiva realista, eles não são vistos como atores homogêneos, é considerado que cada Estado possui suas particularidades determinadas pelas relações estabelecidas interna e externamente, compondo, assim, sua identidade corporativa. Com base nessas informações, alguns autores criaram modelos que se encaixam em uma análise construtivista das políticas governamentais, uma vez que leva em consideração fatores internos e externos para a mudança de orientação das políticas internacionais de um país. Nesse sentido, pode-se citar a lógica dos jogos de dois níveis de Robert D. Putnam que argumenta que a política doméstica e internacional influenciam umas às outras (PUTNAM, 2010).

Para a realização deste trabalho, será feita a análise de documentos oficiais da III Conferência Mundial contra o Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Correlata, a fim de verificar quais foram os impactos na formulação de políticas públicas em território nacional após o Brasil tornar-se signatário de tais documentos. Todos os relatórios e documentos oficiais podem ser consultados no site oficial das Nações Unidas, e no site do Governo Federal Brasileiro. Para fins de pesquisa, foram utilizados apenas documentos e relatórios de 2001 a 2011 e com temáticas relacionadas à eliminação do racismo.

A revisão bibliográfica tem por objetivo resumir os principais temas, bem como apresentar o pensamento de autores retratados no trabalho, conduzindo a escrita de acordo com o sumário desenvolvido para guiar a pesquisa. Com o título “Política de Cotas: Uma análise dos Efeitos da Conferência de Durban na Formulação de Políticas Públicas no Brasil (2001-2011)”. Dessa forma, o presente trabalho insere-se na temática de análise de políticas públicas em âmbito internacional, propondo-se assim a responder o seguinte problema de pesquisa: como as conferências mundiais contra o racismo influenciaram na adoção de políticas de cotas no Brasil a partir de 2001. Dessa forma, as seções a seguir irão tratar de pontos importantes, visando responder o problema de pesquisa ao longo do trabalho de conclusão.

2 ORDENAMENTO HISTÓRICO E OS IMPACTOS ATRAVÉS DOS TEMPOS

O presente capítulo tem como objetivo apresentar uma contextualização histórica sobre as origens da discriminação racial, do preconceito e do racismo, considerando os inúmeros casos existentes e relembrando os acontecimentos mais conhecidos. Abordando a chamada diáspora africana, serão apresentados os fatos e acontecimentos determinantes para compreender e justificar as razões pelas quais diversos Estados e organizações, buscam meios de diminuir a desigualdade racial ainda existente.

2.1 A DIÁSPORA AFRICANA

O termo diáspora foi adaptado da história judaica e se refere ao ato de dispersão e desenraizamento da população negra. Começou a ser utilizado em meados da década de 1950, momento em que as questões culturais e políticas do tráfico negreiro passaram a ocupar maior espaço entre os debates de diferentes movimentos ao redor do mundo (GONZAGA, 2016).

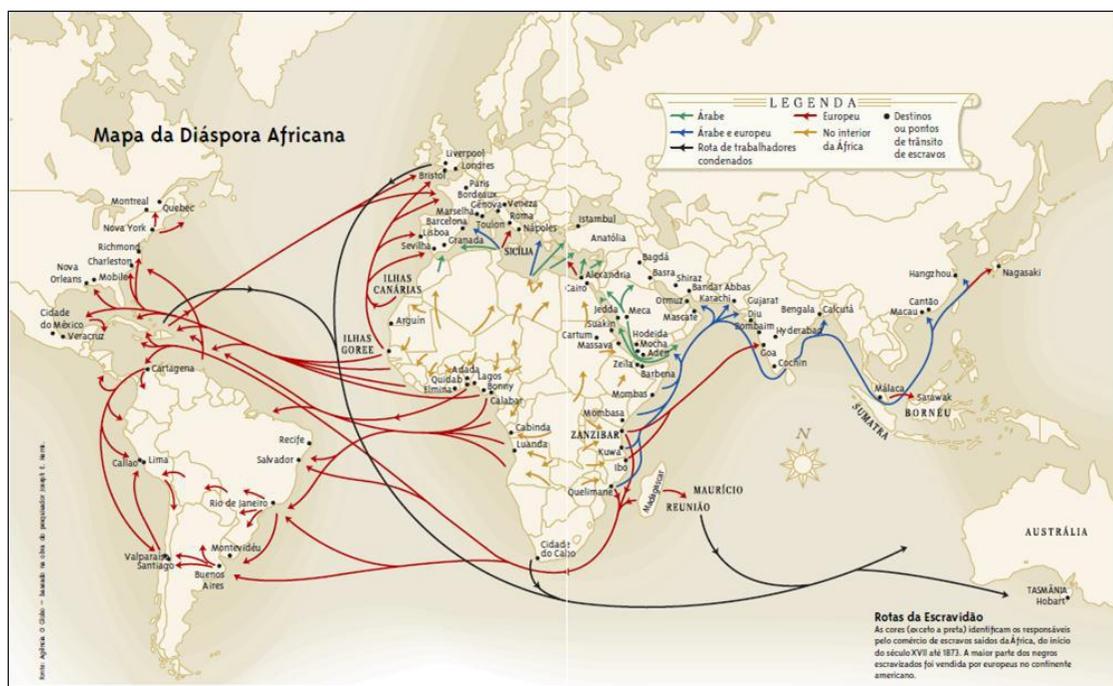
Em virtude da sua amplitude, a imigração dos africanos rumo às Américas, ao Oriente Médio e à Europa, em função dos diferentes itinerários, notadamente transatlânticos, empregados pelo tráfico de escravos, constitui um dos acontecimentos dominantes da história da África e do mundo. Esta imigração, essencialmente consumada contra a vontade dos participantes, durou séculos e deixou, de modo generalizado na Europa, no Oriente Médio e nas Américas, comunidades residuais de proporções diversas (KNIGHT, 2010; p. 875).

Compreende-se que a experiência colonial representa um breve momento na história de África, mas que estabeleceu “uma nova forma histórica e a possibilidade de tipos radicalmente novos de discursos sobre tradições e culturas africanas” (MUDIMBE, 2013; p.6). Os povos africanos já possuíam um modo de organização social, que foi interrompido, em grande medida, através das ligações estabelecidas pelo comércio marítimo no século XV, com o tráfico de escravos. Tal processo deixou registros consideráveis de africanos na Sicília, em Málaga, Lisboa, no litoral da Espanha, na França, Inglaterra e tantas outras cidades e países (KNIGHT, 2010).

Nei Lopes (2004) divide a Diáspora Africana em dois momentos principais: o primeiro, relacionado ao comércio de escravos, ocasionou a migração forçada dos povos africanos para diversas partes do mundo, principalmente para a região das Américas; e o

segundo, ocorre a partir do século XX, com a emigração desses povos em direção às antigas metrópoles coloniais.

Figura 1: Diáspora Africana



Fonte: BRANDÃO, 2006.

Seguindo essa divisão, quando observamos a ascensão e a abolição da escravidão e as contínuas relações raciais ao redor do mundo, podemos perceber que a diáspora africana teve um impacto muito maior em território latino americano. Naturalmente, as pessoas de ascendência africana não são as únicas habitantes da América. Muitos outros povos, miscigenados ou não, vivem no mesmo território, e muitas vezes até excedem em números a população afro. Porém, como aponta George Andrews (2014), a presença negra marca uma experiência única e compartilhada por quase todas as sociedades, principalmente na América Afro-Latina¹. Os espanhóis, com a descoberta do ouro e dos minerais preciosos que foram acumulados pelas civilizações que habitavam a região, fizeram com que o interesse pela América aumentasse em toda Europa. Dessa forma, a pressão exercida por outros países

¹ Termo utilizado pelos cientistas políticos Anani Dzidzienyo e Pierre-Michel Fontaine para designar todas as regiões da América latina onde se encontram cidadãos de ascendência africana.

europeus com relação ao direito às terras americanas foi o que impulsionou a colonização da América (ANDREWS, 2014).

A importação do escravo africano ao Novo Mundo estava vinculada, principalmente, ao desenvolvimento do cultivo e indústria açucareira, e intensificou-se com o passar do tempo, visto que era o necessário também para produzir metais preciosos, além do trabalho nas plantations² tropicais. A mão-de-obra escrava produzia os artigos mais importantes do comércio atlântico e europeu, variando a ocupação dos escravos desde o menos categorizado e degradado até o mais altamente especializado trabalho (ANDREWS, 2014; BLACKBURN, 2002).

O africano escravizado era objeto – máquina de trabalho e produto mercantil de grande valor – desprovida da condição humana e, como tal, tratado sem a menor preocupação com condições de saúde e sobrevivência, desde seu transporte da África até o seu uso intensivo na exploração colonial. O africano escravizado, dessa forma, possuía uma única função: servir de mão de obra para seus senhores e era obrigado a fazer tudo o que lhe era ordenado, havendo castigos terríveis para quem desobedecesse. (PINTO; FERREIRA, 2014, p. 258)

Outro fator importante diz respeito ao estabelecimento dos escravos africanos próximos a ilhas, costas e zonas tropicais, que são regiões onde a colonização europeia impulsionou o cultivo de açúcar e, onde até hoje, são regiões com populações significativas de afrodescendentes. Nas regiões que não possuíam uma forte participação do comércio de exportação para a Europa, e que tinham população indígena suficiente para suprir suas necessidades, como Chile, América Central e Paraguai, havia pouca demanda por escravos africanos (BARCELOS, 1991).

A prosperidade das colônias do Novo Mundo, com a escravidão e o tráfico de escravos, começou a ser combatido na Europa em meados do século XVIII, principalmente na Inglaterra, que tentou impor seu poderio para eliminar de vez o transporte de escravos pelo atlântico (GONÇALVES, 2011). O sistema escravocrata nas Américas foi inovador em termos de barbárie e degradação humana, pois os africanos não tiveram escolha ao vir para o Novo Mundo, a decisão coube aos governantes e comerciantes que os escravizavam, compravam e vendiam; depois aos europeus e americanos que os transportavam para o ocidente; e por fim, aos senhores de escravos que os compravam (ANDREWS, 2014)

² Fazendas que utilizavam mão-de-obra escrava intensivamente

Com relação ao que Lopes (2004) define como segunda fase da diáspora, a emigração africana no século XX, percebe-se que os fluxos migratórios são instáveis, pois englobam períodos de independências dos países africanos, bem como de dificuldades econômicas causadas pela introdução dos PAEs³ e conflitos regionais. Os processos de independência não permitiram uma transição pacífica de poder, ocasionando uma série de golpes de Estado seguidos por guerras civis. Dessa forma, os diversos conflitos nas regiões impediam uma maior atuação do Estado em relação à proteção de seus cidadãos, e tais fatores foram determinantes para o deslocamento forçado em função da falta de segurança e risco de vida da população (MAZRUI, 2010).

Mesmo que o tráfico de escravos explique em grande parte os motivos da dispersão de africanos pelo mundo, muitos deles foram à busca de novos caminhos como homens livres após a escravidão. Com a abertura da rota comercial marítima direta com a Europa, os números de africanos negros que já era elevado em países como Portugal e Espanha aumentaram consideravelmente. Ao que aponta Knight (2010):

Muitos dentre eles foram escravos em um primeiro momento, sobretudo em Portugal, país este que, aproximadamente na metade do século XVII, era a única potência europeia substancialmente dedicada ao tráfico de escravos. Após certo tempo, contudo, numerosos dentre eles abriram um caminho na sociedade europeia, embora isso acontecesse no mais baixo escalão da hierarquia social, pois que a sua condição assemelhava-se àquela dos seus irmãos africanos, sobre os quais recaía a maior parte do labor físico executado nas colônias tropicais (2010, p. 886).

Apesar de não serem citados por Lopes, a Ásia e o Oriente Médio também foram destino de muitos escravos africanos. A mão-de-obra africana era indispensável em diversos setores sociais, políticos e econômicos das sociedades asiáticas e, em regiões onde a dominância europeia se fazia presente, os escravos africanos estavam na origem de uma economia baseada no latifúndio agrícola, similar a economia estabelecida nas Américas. No Oriente Médio, a parcela africana da população passou a exercer funções diversas, principalmente como empregadas domésticas, soldados, operários agrícolas e outros (WEDDERBURN, 2007).

Segundo o afro venezolano Jesús Chuco García (2001), os afrodescendentes são o resultado de um grande processo de transformação, de acordo com as condições de seu

³ Programa de ajuste estrutural (PAE) consiste em empréstimos fornecidos pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) e pelo Banco Mundial (BM) a países que sofreram crises econômicas.

contexto sócio-histórico e econômico, dessa forma, sempre houve uma necessidade de adaptação a novos contextos por parte dos mesmos. Esse fenômeno fez com que a consciência ingênua e colonizada fosse rompida, para assumir uma consciência crítica e descolonizadora, pois além de possuírem origens, cultura e identidade compartilhadas, os afrodescendentes enfrentaram - e ainda enfrentam - problemas sociais que são consequências da dispersão forçada, da escravização e colonização, gerando discriminação e exclusão (NASCIMENTO, 2016).

2.2 RELAÇÕES RACIAIS: PRECONCEITO E EXCLUSÃO

Sabendo que existem diversos grupos socialmente desvalorizados, contamos diferentes tipos de preconceitos relacionados a grupos minoritários, sejam eles sexistas, homofóbicos, xenófobos ou outros. Entre as variações de tipologias existentes como formas de preconceito, destaca-se aqui a que é direcionada a grupos com características físicas herdadas: o preconceito racial. Caracterizado como uma opinião preconcebida sobre determinado grupo ou indivíduo, o preconceito racial engloba o que entendemos como racismo, ou seja, é um conceito ligado à crença de que existiriam raças superiores a outras (LIMA; VALA, 2004; BEZERRA, 2019).

O racismo tem assumido formas muito diferentes ao longo da história, e os modelos de relações raciais contemporâneos parecem ter sua origem em grandes momentos de confrontos entre populações, diferenciadas pelos traços, expressões, pela cor da pele ou até mesmo pela textura dos cabelos. Tal constatação, faz com que o enquadramento histórico do racismo como um fenômeno social seja dificultado, visto que o mesmo se desenvolveu em diferentes épocas e territórios de forma autônoma (WEDDERBURN, 2007).

Na antiguidade, as relações entre povos eram sempre de vencedor e cativo, independente da raça, pois os conflitos ocorriam até mesmo entre povos de mesma origem racial, e cabia ao perdedor ser cativo do vencedor. Tais fatores correspondem a uma época caracterizada por inúmeras ondas migratórias, invasões e assentamentos de populações no Oriente Médio, no Mediterrâneo, na Ásia e no norte da África (WEDDERBURN, 2007).

Na Idade média, este tipo de discriminação era feita com base em argumentos baseados na cultura, na condição social e principalmente no sentimento de superioridade

xenofóbico relacionado à religião⁴. Quando os europeus iniciam a colonização do continente africano nas Américas, no século XVI, encontram as justificativas necessárias para impor aos seus cativos suas leis e formas de organização social. Dessa forma, a ideia de que os negros e índios representavam raças inferiores serviu para aplicar a discriminação racial em suas colônias e, assim, assegurar determinados direitos dos colonos europeus e usar da miscigenação como um meio de manter seu domínio sobre os povos colonizados (WEDDERBURN, 2007).

Após a fase inicial do colonialismo, o racismo seguiu sendo reproduzido em diferentes territórios, tornando-se parte da realidade, anos depois, dos países industrializados. A imigração europeia e o crescente número de descendentes de escravos do outro lado do atlântico tornaram propícia a disseminação do mesmo. Na Europa, os imigrantes atraídos pelo trabalho nas indústrias, acabavam exercendo serviços mais penosos e por vezes eram alvo de atitudes racistas. Apesar das denominações distintas, os imigrantes eram inferiorizados e explorados por serem estrangeiros e por serem oriundos de antigas colônias. Nesta perspectiva, pode-se entender o racismo como fruto do capitalismo, pois está ligado às relações de dominação onde uma classe superior e, na maioria dos casos, branca, explora o proletariado negro, sendo ainda caracterizado como uma ideologia que tem origem em um modelo econômico e que, através da colonização e conquista dos países africanos e americanos⁵, usou da exploração desses povos para buscar o desenvolvimento (BARR, 2006; COX, 1948 *apud* WIEVIORKA, 2007).

A essa conjuntura social apresentada, soma-se o fato de o racismo introduzir novos meios de se perpetuar. Mesmo no mundo contemporâneo, há casos onde o racismo foi causa da delimitação de territórios e da introdução de leis para institucionalizar tal discriminação. O ato de restringir o acesso de pessoas a determinadas áreas e locais com base na raça, conhecido como segregação racial, representou uma forma do grupo politicamente dominante manter sua ascensão sobre outros povos, garantindo seu status social e suas vantagens econômicas (BRITANNICA, 2009).

⁴ Até meados do século XV, judeus e muçulmanos eram convertidos por católicos através da “limpeza de sangue”, só assim seriam tolerados. A religião, neste caso, determinava a raça.

⁵ Ao mencionar os povos africanos e americanos, o autor inclui em sua argumentação não apenas os povos negros como também os povos indígenas existentes nas américas.

A segregação pode ser direta e explicitamente racial; pode também decorrer mais de processos econômicos e sociais do que propriamente racistas que desemboquem em uma separação racial. Pode residir no fato de o grupo dominante não querer se misturar ao grupo que ele trata de maneira racista [...]. (WIEVIORKA, 2007; p.66)

Um dos mais conhecidos casos de segregação, o Apartheid, ocorreu na África do Sul a partir de 1948, e virou a principal política do país durante quarenta e seis anos. Tal política se desenvolveu ainda no período colonial, nas relações entre senhores brancos e escravos negros, e ganhou força com o nacionalismo Afrikaner⁶ (WIEVIORKA, 2007). A construção de um Estado plurinacional isolou os povos nativos da África do Sul deixando-os sem o reconhecimento de seus direitos. O racismo sul africano, através do Apartheid, regulou por completo a esfera econômica, política e social do país, e sua destruição deu origem ao processo de reconstrução do Estado Nacional, instituindo o princípio não-racialista dos direitos humanos (GUIMARÃES, 1999).

A segregação também esteve presente na estruturação de outros Estados. Na Austrália, por exemplo, a colonização tinha como objetivo a incorporação dos aborígenes à civilização, através da utilização da mão-de-obra em atividades diversas, porém penosas (WIEVIORKA, 2007). A criação de um sistema que dividia a população entre brancos e aborígenes⁷, fez com que a segregação estivesse presente geograficamente, pois a população aborígene em sua maioria residia longe dos grandes centros urbanos; na vida social, excluindo os mesmos de: frequentar cinemas, piscinas; e também privando essa parcela da população de hospitais e serviços diversos (BOSA, 2009).

Nos Estados Unidos, apesar dos princípios de igualdade, a economia também se baseou no trabalho escravo. Após a abolição, negros e brancos ainda tinham suas divergências, e a população branca demonstrava resistência em aceitar a igualdade de direitos dos ex-escravos. Nesse contexto, abriu-se espaço para o desenvolvimento de uma doutrina racista para justificar a limitação de direitos impostas aos negros, foi o período das leis “Jim Crow”. Tal período ficou caracterizado pela violência contra os negros no país e, em 1896, a Suprema Corte Americana instituiu a segregação no país, através da separação legalizada, garantindo acomodações separadas para brancos e negros em locais públicos (GUIMARÃES, 1999; OLIVEN, 2007).

⁶ Herdeiros dos colonos, Franceses, Alemães e Holandeses.

⁷ São os habitantes originais do continente australiano e de suas ilhas próximas. Descendem, provavelmente, de emigrantes africanos.

Nos Estados Unidos, durante toda a primeira metade do século XX, a rigidez da classificação racial, a segregação e a discriminação contra a população negra acirraram as relações raciais, sendo causa de inúmeros enfrentamentos nos principais centros urbanos. Isso levou a uma polarização da sociedade americana: por um lado, os grupos a favor da integração racial e, por outro, os segregacionistas que a consideravam constitucional, e, portanto, legítima, não vendo razões para mudanças do status quo. Pressionado pela participação da sociedade civil, o Congresso americano aprovou em 1964 o Civil Rights Act (Lei dos Direitos Cívicos) que além de banir todo o tipo de discriminação, concedeu ao governo federal poderes para implementar a dessegregação (OLIVEN, 2007; p. 33).

O movimento pelos direitos civis nos EUA ganhou a adesão de grande parte da população, incluindo os não negros, que se mostrava a favor da integração da população de ex-escravos na sociedade americana, garantindo a estes o direito igualitário (OLIVEN, 2007).

Associado a segregação, vem o conceito de exclusão social, que deriva do surgimento de novos problemas sociais e econômicos⁸ ligados à globalização, e foi definida como o mecanismo pelo qual um grupo ou indivíduo é privado de seus direitos sociais e, dessa forma, representa um conjunto de processos que contribuem para o aumento da vulnerabilidade de determinados grupos. Este conceito pode envolver três dimensões:

- I - econômica, em termos de privação material e acesso a mercados e serviços que garantam necessidades básicas;
- II - político e institucional, quanto à falta de direitos civis e políticos que garantam a participação do cidadão e;
- III - sociocultural referente à ignorância de identidades e gênero, geracional, étnico, religioso ou preferências ou preferências de certos indivíduos e grupos sociais (GACITÚA; DAVIS, 2000; p. 12).

Nesse contexto, o conceito pode ser representado pelo acúmulo de fatores específicos que dificultam a efetivação de direitos, bem como a integração de determinado grupo ou indivíduo com a sociedade. No que tange aos impactos da diáspora africana, a exclusão social encontra-se cravada na história dos países que compartilham uma origem particular, a da exploração colonial, sendo esta o fator específico causador da exclusão. Aliado a isso, fatos como a criação de uma identidade nacional também estão associados ao preconceito e encobriram a invisibilidade, a pobreza, a discriminação e as carências que se acumularam

⁸ Ao mencionar problemas sociais e econômicos, o autor se refere a emprego precário e subemprego, questões econômicas, políticas e culturais dos imigrantes ou produto de desintegração social das diferenças étnicas.

durante anos e que são características das populações historicamente excluídas (BUVINIC, 2004; NASCIMENTO, 2016).

Durante os séculos de colonização e trabalho escravo, o racismo era manifestado abertamente, pois era produto das normas sociais da época, baseadas na exploração e discriminação. Já após a II Guerra Mundial, as formas de expressão do preconceito, não apenas racial, foram mudando com a emergência de movimentos por direitos civis, movimentos de libertação das antigas colônias, entre outros acontecimentos que tornaram menos transparentes os atos de racismo (LIMA; VALA, 2004).

Apesar das transformações políticas do mundo, o racismo e outras formas de preconceito ainda se fazem presentes na sociedade. Segundo documentos oficiais de Relatores Especiais sobre Formas Contemporâneas de Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Relacionada, o racismo se manteve fortalecido nos últimos anos através de novas formas de expressão. As práticas do racismo, contrariamente a origem conceitual do termo⁹, estão presentes em grande parte da história mundial (WIEVIORKA, 1998).

2.3 O CASO BRASILEIRO

Os efeitos da diáspora africana foram sentidos no Brasil apenas por volta de 1530, quando passou a receber mão-de-obra escrava e os portugueses viram a necessidade de ocupar permanentemente o território caso não quisessem perdê-lo. Porém ainda não haviam encontrado riquezas como aquelas encontradas no território espanhol e isso acelerou a produção açucareira no litoral e a exploração agrícola das terras brasileiras (FURTADO, 1959). A produção açucareira já havia sido iniciada em grande escala nas ilhas do Atlântico, e os portugueses já possuíam um elevado conhecimento sobre as técnicas de produção, o que tornou mais simples implantar esta agricultura nas terras brasileiras. Até o final do século XVII o fluxo de escravos para o Brasil foi modesto, crescendo junto a produção de tabaco e, posteriormente acelerado, com a descoberta de jazidas de ouro (PRADO JÚNIOR, 1945).

Os períodos iniciais da história brasileira foram repletos de discriminação racial. O escravo negro não dispunha de nenhuma vontade própria, servia apenas ao seu senhor, que podia utilizar-se dele como bem entendesse deixando como solução, para fugir das amarras de

⁹ O termo passou a ser utilizado apenas em meados do século XX.

seus senhores, o suicídio, as rebeliões nas senzalas e a formação de quilombos. A questão social deixava dúvidas sobre a relação entre ambos, escravo e senhor, negro e branco, sem negociação (IANNI, 2004). As leis portuguesas proibiam o casamento entre brancos e negros e a segregação seguia, nos mais diversos âmbitos sociais, nas tropas coloniais, por exemplo, apenas pardos e mulatos eram aceitos; nas associações religiosas também havia tal separação, visto que as destinadas às pessoas brancas eram frequentadas pela alta sociedade, enquanto a destinada a pardos abrigava pardos e, às vezes, até mesmo brancos em condição social mais humilde. As profissões que envolviam trabalho braçal eram consideradas indignas de ser exercidas por pessoas brancas, e sendo assim, próprias apenas para negros e mulatos. Tais distâncias sociais e culturais que separavam os grupos étnicos causavam certas hostilidades inter-raciais durante o período colonial (AZEVEDO, 1966).

No período pré-abolição, frente a crescente imigração européia e a emergência de escravos libertos, algumas associações de cunho religioso acabavam sendo comuns neste período, mas as barreiras informais para a formalização de uma organização eram tantas, que não se há registros da existência das mesmas (LEITÃO, 2012). A abolição da escravatura ocorreu em 1888, sendo o Brasil o último país do hemisfério ocidental a abolir a escravidão, e o que carrega preconceitos e discriminações disseminados ao longo de sua história. Mesmo com uma sociedade composta por múltiplas raças e etnias, a desigualdade marcou a sociedade brasileira, e incorporou uma associação direta entre cor de pele e nível de pobreza (BELLO; PAIXÃO, 2009).

Frente a essa multiplicidade racial, na configuração do Brasil República, as pessoas influentes da sociedade brasileira exigiam a resolução da questão que envolvia a composição racial (PINTO; FERREIRA, 2014). Era difícil encontrar uma forma de incluir a população de ex-escravos na construção de uma nacionalidade e identidade brasileira, já que as conclusões sobre a inferioridade racial ainda eram muito presentes na época. A mistura de raças era considerada um veneno para a nova nação, porém, precisou-se dar um sentido positivo à miscigenação no Brasil, já que o processo de mestiçagem estava bastante avançado (SCHWARCZ, 1993). Através da miscigenação, seria possível produzir um branqueamento da população brasileira, o que foi acentuado pelo fortalecimento da imigração e substituição em larga escala da força de trabalho negra pela branca europeia (PINTO; FERREIRA, 2014).

A preferência do mercado de trabalho pelo branco de origem europeia se sustentava, entre outros argumentos, nas ideias racistas de que o negro tinha menos preparo e capacidade que o trabalhador branco, ajustado ao trabalho livre e às demandas que a sociedade de classes exigia (PINTO; FERREIRA, 2014, p.259).

A ideia de que a miscigenação poderia ser uma forma de melhorar a descendência étnica do povo brasileiro, ajudou a construir o que mais tarde seria conhecido como “mito da democracia racial”. Mesmo sendo evidente a desigualdade racial, social e econômica e seu conteúdo discriminatório, passou a se forjar uma ideologia de que no Brasil não haveria discriminação racial e que havia oportunidades iguais para todos os segmentos étnicos, mesmo diante de uma realidade que evidenciava o contrário. (PINTO; FERREIRA, 2014).

Em três séculos de colonização, “os portugueses tinham construído um enorme país dotado de unidade territorial, linguística, cultural e religiosa. Mas tinham também deixado uma população analfabeta, uma sociedade escravocrata, uma economia monocultora e latifundiária, um Estado absolutista [...]” (CARVALHO, 2001, p.18). Por este motivo à época da independência, segundo Carvalho (2001), havia no Brasil uma economia e sociedade, marcadas pelo latifúndio monocultor e exportador de base escravista. Além disso, a escravidão foi o fator mais negativo para a cidadania, pois nessa época, “era tão grande a força da escravidão que os próprios libertos, uma vez livres, adquiriam escravos [...]” (CARVALHO, 2001, p.19). Com a difusão cada vez maior do sistema escravista, se tornava difícil a formação de futuros cidadãos, e a partir da formação da república, a elite dominante no Brasil procurava um caminho para definir uma identidade nacional. O Brasil já possuía alguns requisitos para se constituir como nação, mas faltava-lhe essa identidade (MUNANGA, 2004). Tal elite era representada pela oligarquia cafeeira, e para esta oligarquia o negro, o índio e até mesmo o branco não europeu eram colocados em segundo plano. A crescente valorização do imigrante europeu provocou a redefinição do trabalho braçal, tornando-o uma atividade honrosa e livre do estigma do trabalho escravo (IANNI, 2004).

Na década de 1930, o problema racial brasileiro ganha novos enfoques, gerando debates que vinham desde a Primeira República. Os movimentos sociais, partidos políticos, grupos raciais e classes sociais passam a buscar o entendimento sobre a população brasileira, definindo-a como uma pluralidade de raças. No século XX criaram-se diversas associações, clubes e movimentos sociais. Em 1931, criou-se a Frente Negra Brasileira (FNB), com o intuito de inserir na sociedade o negro e o mulato e buscar, para essa parcela da população,

condições de trabalho similares a dos trabalhadores brancos. De 1940 em diante, apesar de lenta, a inserção do negro na sociedade começou a ocorrer gradativamente nos meios esportivo, artístico e intelectual. Mesmo assim, grande parte da população negra continuava entre os mais pobres (LEITÃO, 2012). Durante a ditadura militar, a partir de 1964, as questões da problemática racial se mantinham, buscando manter a ideia de democracia racial. O negro passou a ocupar mais espaços na sociedade, principalmente em atividades culturais afirmando sua música, sua religião e transformando a sociedade; além de tornar permanente a luta contra o preconceito e a discriminação, e reivindicando seus direitos de cidadania (IANNI, 2004).

Os anos posteriores foram marcados pela redemocratização política do país, resultando no crescimento de organizações sociais e na inserção de militantes negros no cenário político do país em busca de novas oportunidades políticas de atuação (LEITÃO; SILVA, 2017). Em meados dos anos 1980, o movimento negro começa a se reorganizar, assumindo um discurso mais categórico em relação à discriminação racial, tendo como protótipo a luta dos negros americanos por direitos civis e, também, os movimentos de libertação dos países africanos (CARMO, 2018).

Classificados como inferiores desde o Brasil Colônia, a luta dos negros nunca terminou; pelo contrário, a busca pela sua identidade, pelo reconhecimento mundial dos massacres feitos ao povo negro e, principalmente, a luta pela igualdade e justiça social que ainda faltam no nosso país e em outros países, fazem com que as discussões e ações em torno do assunto sejam voltadas para toda a sociedade (NASCIMENTO, 2016).

2.4 CONFERÊNCIAS MUNDIAIS CONTRA O RACISMO: O CAMINHO ATÉ DURBAN

O reconhecimento universal da igualdade de direitos, juridicamente, ocorreu apenas após a criação das Nações Unidas em 1945, especificamente após a aprovação da Declaração Universal dos Direitos Humanos. Coincidentemente, nessa época a UNESCO buscava realizar estudos e programas voltados para desconstruir ideologias racistas que tinham ganhado força com a II Guerra Mundial. Dessa forma, o caminho até a Conferência de Durban envolveu uma série de elementos, que auxiliaram na busca por igualdade de direitos para a população negra (SILVA, 2011).

O início do regime de combate a discriminação racial foi marcado pelo surgimento de outros tratados relacionados aos direitos humanos, principalmente os que tratavam de grupos considerados vulneráveis como a Convenção sobre o Direito das Crianças e a Convenção sobre Todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher (GOES; SILVA, 2013).

A organização era formada basicamente por países ocidentais, e muitos destes adotavam políticas racistas em seus territórios ou continuavam a agir como potências coloniais. Dessa forma, esses governos acabavam agindo com cautela em assuntos relacionados ao racismo. A primeira ferramenta internacional a abordar a discriminação racial, foi o tratado aprovado na Convenção sobre a Prevenção e Punição do crime de Genocídio, em 1948. Em um de seus artigos, o genocídio ficou caracterizado como qualquer ato cometido com a intenção de destruir, o todo ou a parte, de grupo étnico, nacional ou religioso. Em 1958, a Organização Internacional do Trabalho aprovou a Convenção Relativa à Discriminação com Respeito e Emprego e à Ocupação (a Convenção 111), dela deriva o primeiro documento das Nações Unidas que forneceria uma definição sobre discriminação (SILVA, 2007; SILVA, 2011).

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 (GOÉS; SILVA, 2013; p.14).

Através desta declaração, são reafirmados alguns princípios contidos na resolução nº 134/1960¹⁰, como a não admissão de doutrinas que diferenciam ou tratam da existência de uma superioridade racial; e, também, a condenação de políticas de segregação. Tendo como base a declaração, a Assembléia Geral aprova a Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial (CERD¹¹), que reforça a necessidade da promoção, por parte dos Estados, de políticas que tenham como objetivo a eliminação da discriminação racial.

¹⁰ Tal resolução trata sobre "a situação decorrente dos assassinatos em grande escala de manifestantes desarmados e pacíficos contra a discriminação racial e segregação na União Sul-Africana". Ficou reconhecido que a situação foi provocada pelas políticas adotadas pelo governo da União Sul-Africana, e que tais políticas colocavam em risco a paz e a segurança nacional.

¹¹ Sigla em inglês para "Committee on the Elimination of Racial Discrimination".

Já na década seguinte, mais precisamente em 1973, seria declarada a primeira Década de Combate ao Racismo e à Discriminação Racial, simbolizando o empenho da ONU justamente na data que marcava o aniversário da Declaração Universal dos Direitos Humanos (SILVA, 2011). Os objetivos da década estavam relacionados a alcançar metas de liberdade fundamental para todos, erradicação do preconceito racial e também com o fim de regimes racistas. A educação foi citada como um dos procedimentos necessários para auxiliar na informação e na eliminação da discriminação racial (GOÉS; SILVA, 2013).

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 (GOÉS; SILVA, 2013; p.19).

A Segunda Década de Combate ao Racismo e à Discriminação Racial, inicia-se no ano de 1983, e marca a II Conferência Mundial de Combate ao Racismo e à Discriminação Racial. Este período é caracterizado, ainda mais, pelo aprofundamento das ações contra o regime do Apartheid que haviam iniciado na primeira década (GOÉS; SILVA, 2013). Durante os anos 90, as organizações da sociedade voltadas para os interesses da população negra, começaram a fazer alianças políticas com outros movimentos sociais em diferentes partes do mundo. A ação conjunta dessas organizações permitiu que se consolidasse uma agenda transnacional, que colocaria no centro dos debates suas novas problemáticas sociais (CHUCO GARCÍA, 2001; WADE, 1997). Tendo como estratégia o combate ao racismo, surgiram propostas direcionadas para a inclusão social e para a garantia dos direitos humanos, e essas políticas deram origem a reformas constitucionais, avanços legislativos, criação de instituições públicas, com a intenção de garantir os direitos coletivos dos negros e combater o racismo (ANTÓN; POPOLO, 2009).

Após o início dos anos 1990, é anunciada a Terceira Década de Combate ao Racismo e à Discriminação Racial. Além de manter os objetivos estabelecidos nas décadas anteriores, há a recomendação de medidas destinadas diretamente ao regime transitório da África do Sul após o Apartheid. Nos anos 2000, se realizou o “Seminário Regional de Expertos para América Latina y el Caribe sobre Medidas Económicas, Sociales y Jurídicas para Luchar contra el Racismo”. A referência principal para o seminário eram os grupos vulneráveis, e

logo depois aconteceu a “Conferência Preparatória de las Américas Contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las formas conexas de Intolerancia”. Ou seja, os países já estavam se mobilizando para tratar de assuntos relacionados ao racismo e outras desigualdades no ano seguinte (ANTÓN; POPOLO, 2009).

3 POLÍTICAS PÚBLICAS E COTAS RACIAIS: A TENTATIVA DE DIMINUIR A DESIGUALDADE NO ENSINO SUPERIOR

O objetivo deste capítulo é fornecer conhecimento para uma maior compreensão sobre o que são, como funcionam e como tiveram origem as políticas públicas, principalmente as que têm seus reflexos na área da educação. A partir dessa abordagem, primeiramente serão tratadas as políticas ações afirmativas, de modo geral e, posteriormente, com foco nas políticas de cotas. Para entender e analisar a política de cotas, é necessário, primeiramente, entender os conceitos relacionados a essas políticas e suas definições.

3.1 POLÍTICAS PÚBLICAS

Seguindo as derivações de sentido que a palavra “política” pode assumir em diferentes países, é possível encontrar um significado aproximado para compreender as Políticas Públicas. No Brasil, assim como nos países de língua portuguesa, podemos entender a política como “o modo de obtenção e manutenção de recursos necessários para o exercício do poder sobre o homem [...]” simbolizando as disputas políticas; assim como também podemos entendê-la através das relações com orientações para a tomada de decisão e ação, comumente utilizada em organizações públicas e privadas, como regras da empresa, por exemplo. É a partir dessa segunda definição, que podemos explicar o termo “política pública” (SECCHI, 2013).

As políticas públicas englobam o conjunto de ações e decisões relacionadas à aplicação imperativa de valores, tratam dos conteúdos concretos e simbólicos das decisões políticas. Dessa forma, é necessário diferenciar a política pública da decisão política, pois a primeira trata, geralmente, das ações planejadas para implementar as decisões tomadas; enquanto a segunda envolve uma decisão baseada na escolha entre alternativas que podem levar ao objetivo desejado. Em outras palavras, as políticas públicas podem derivar de uma decisão política, mas uma decisão política, não necessariamente dá origem a uma política pública (RUA, 1998).

Ainda que se busque um conceito homogêneo para explicar as políticas públicas, alguns autores como Chrispino (2005) identificam essas políticas como uma construção

social, que passam a ser moldadas de acordo com determinados fatores que variam de uma sociedade para a outra. Tais fatores podem ser percebidos através do entendimento de que essas políticas são definidas, implementadas, executadas e reformuladas através da memória da sociedade em que estão inseridas e, por este motivo, guardam variações de significado de acordo com o lugar em que se desenvolvem. Para a real compreensão de tais políticas, pode-se apresentá-las como a introdução, por parte do Estado, de projetos voltados para a sociedade nos seus mais diversos setores (FERREIRA; AMARAL; MARASCHIN, 2016).

Cada política é formulada para agir sobre um determinado setor da sociedade, para transformar ou adaptar uma situação. Dessa forma, as políticas públicas também podem ser vistas como processos através dos quais são elaboradas as representações que uma sociedade constrói para compreender seus problemas e suas demandas. Nesse sentido, as políticas públicas, são formas de uma sociedade construir sua relação com o mundo (FARENZENA, 2011).

Historicamente, a política pública como área de conhecimento e disciplina acadêmica tem seu surgimento na década de 50 nos Estados Unidos, indo além da análise tradicional europeia de explorar apenas o papel do Estado e suas instituições e focando na produção - de políticas públicas - dos governos (SOUZA, 2006). O desenvolvimento histórico deste campo de conhecimento teve como um dos primeiros recursos teórico-metodológicos a simplificação do processo de políticas através da divisão do conteúdo em etapas, baseando-se na ideia de que todas as políticas passariam pelas mesmas fases. Assim, tornou-se viável um maior entendimento do processo de criação de políticas públicas, e um avanço no desenvolvimentos deste campo de estudos (BRASIL; CAPELLA, 2016). A disciplina passou a abrir caminho dentro da área da ciência política, para buscar entender como e porque os governos optam por determinadas ações. Seguindo o pensamento de Celina Souza:

O pressuposto analítico que regeu a constituição e a consolidação dos estudos sobre políticas públicas é o de que, em democracias estáveis, aquilo que o governo faz ou deixa de fazer é passível de ser (a) formulado cientificamente e (b) analisado por pesquisadores independentes (2006, p. 22)

Desde o seu surgimento até os dias atuais, a compreensão sobre o campo de estudo das políticas públicas sofreu diversas modificações, fruto da incessante busca por novos meios de

análise. Suas primeiras conceituações são relacionadas ao fim da Guerra Fria e ao início da era Globalizada, que “tornaram o Estado mais amplo do que uma instituição legalizadora a serviço da sociedade [...]” (FERREIRA; AMARAL; MARASCHIN, 2016). Os impactos dessa era Global¹² são diversos, e a intensidade do impacto da globalização pode ser percebida pela internacionalização do Estado e de suas políticas. No Estado, esse processo provocou dois tipos de impactos: sua fragilização, reduzindo a capacidade de regulamentação estatal; e, em outros casos, fornecendo uma maior atuação do mesmo para promover áreas importantes como o comércio internacional ou até mesmo na criação de políticas sociais compensatórias (FARIA, 2018).

Até o final dos anos 1970, os estudos sobre políticas públicas foram caracterizados por explicações baseadas na ideia de etapas ou ciclos, concentrando as análises na dinâmica do processo decisório (BRASIL; CAPELLA, 2016). Já em meados dos anos 1980, buscava-se um maior entendimento sobre a intervenção estatal e democracia de acordo com os novos padrões sociais, e as mudanças sócio-econômicas ameaçavam cada vez mais as formas de organização “sociopolítica” do século XX. Foi nesse contexto que o debate sobre políticas públicas ganhou mais espaço, principalmente as relacionadas aos setores sociais (AZEVEDO, 2004).

As diversas pesquisas realizadas em torno dos temas relacionados às políticas públicas são aplicadas em países distintos e têm contribuído para a ampliação dos conhecimentos sobre o tema (BRASIL; CAPELLA, 2016). Dessa forma, de acordo com Souza (2006), seguindo uma perspectiva teórico-conceitual, a política pública pode ser caracterizada como um campo multidisciplinar, com foco na explicação de suas características de origem e processos. As políticas públicas têm reflexo nos mais diversos campos e por isso precisam explicar também as inter-relações entre os Estados, política, economia e sociedade.

3.1.1 Formuladores de políticas públicas

Mesmo correspondendo a um fator importante, as políticas públicas não tratam apenas de questões referentes a sua conceituação. Segundo Estevão e Ferreira (2018), questões como

¹² Os impactos da Globalização podem variar de Estado para Estado como também entre as diferentes políticas públicas.

sua historicidade, e os atores envolvidos, são essenciais para o debate sobre tais políticas, pois é a partir da relação entre eles que surgem as definições de políticas públicas.

Os atores podem ser indivíduos, grupos ou organizações que atuam nos processos políticos. Nas políticas públicas, em específico, os atores têm a possibilidade de influenciar na sua formulação, assim como agir, de maneira direta ou não, no conteúdo e nos resultados que elas podem vir a gerar (SECCHI, 2013). O Estado, as Organizações Internacionais, a sociedade civil e as classes sociais são exemplos de atores presentes neste processo, pois têm seus interesses afetados, positivamente ou não, pelas decisões e ações implementadas, e dessa forma se tornam os principais formuladores de tais políticas (RUA, 2013). Bueno (2015) entende que a identificação do problema, pelos atores, é o passo inicial para a formulação de uma política pública, seguindo um conjunto de processos dinâmicos, que envolvem: 1) o reconhecimento do problema; 2) a formulação da proposta e 3) a política.

Os atores presentes no campo doméstico podem ser divididos entre públicos e privados, sendo os primeiros aqueles que ocupam cargos públicos (políticos), e os demais aqueles que possuem a capacidade de influenciar não apenas nas políticas públicas, como também na economia do país (empresários). Outro ator importante é a classe trabalhadora, visto que sua influência se dá através da ação organizada, por meio de sindicatos, partidos políticos, ONGs, igrejas e outros (RUA, 2013).

Cada esfera política possui uma configuração de atores, governamentais e não-governamentais, bastante específica. Assim, os atores presentes no processo de formulação de políticas da área da saúde, não serão os mesmos da área da educação, por exemplo (SECCHI, 2013). Mesmo assim, são inúmeras as contribuições dos atores para o processo de formulação de políticas públicas, em diferentes áreas e Estados e, devido ao sucesso de algumas delas, tornou-se mais frequente a internacionalização das mesmas, sendo que “a internacionalização das políticas é resultado direto e indireto, propositado e por vezes não intencionado, da atuação de uma variedade de atores individuais e coletivos [...]” (FARIA, 2018, p.11).

No campo internacional, existem diversos atores de grande importância para o processo político, variando desde governos de Estado e Organizações Internacionais até agentes financeiros, como o FMI. As relações existentes entre estes atores, “podem afetar não apenas a economia, mas também a política interna do país [...]” (RUA, 2013, p.5).

As dinâmicas de interações entre os campos doméstico e internacional tornaram-se mais intensas nos últimos anos e são mediadas no plano nacional, por atores que podem aderir ou se mostrar contrários aos estímulos externos (FARIA, 2018). De acordo com Easton (1965, *apud* RUA, 2013), o processo de elaboração de políticas públicas resulta do processamento, pelo sistema político de cada Estado, do meio ambiente e das demandas que surgem no interior de sistema.

Seguindo esta lógica, as demandas vem a ser reivindicações de bens e serviços como: saúde, educação, transportes e outros. Essa percepção, introduzida por Easton, faz parte da abordagem sistêmica¹³ da políticas públicas, que considera a vida em sociedade como organizada a partir de sistemas múltiplos e interativos.

3.2 POLÍTICAS DE AÇÕES AFIRMATIVAS

O termo ação afirmativa refere-se a políticas públicas que procuram aumentar as chances de pessoas de segmentos sociais discriminados ascenderem socialmente. Nessa perspectiva, a sub-representação de certos grupos, em instituições e posições de maior prestígio e poder na sociedade, pode ser considerada um reflexo de discriminação. Essas políticas visam à criação, por um período transitório, de incentivos que busquem equilibrar a estrutura de oportunidades entre diferentes segmentos da população (CAREGNATO; OLIVEN, 2017, P.173).

Seguindo sua definição conceitual, ações afirmativas são definidas como medidas redistributivas que visam alocar bens/serviços para grupos específicos, isto é, grupos discriminados e vitimados pela exclusão socioeconômica e cultural passada ou presente (FERES JÚNIOR; ZONINSEIN, 2006), ou como um conjunto de medidas e políticas destinadas a reduzir as desigualdades entre os diversos grupos componentes de uma sociedade (RESENDE, 2011).

A expressão foi utilizada pela primeira vez nos Estados Unidos e, segundo Santos et al. (2013), sua criação se deu pela necessidade de possibilitar à população uma maior igualdade de oportunidades de emprego entre brancos e negros. Dessa forma, as ações afirmativas têm, até hoje, a intenção de diminuir as desigualdades, sejam elas de origem étnica, religiosa, de gênero ou outros (FANTINI, 2014).

¹³ A abordagem sistêmica é uma das abordagens que orientam a compreensão dos mecanismos e dos processos pelo quais as políticas públicas passam, até serem estruturadas pelos atores políticos.

No Brasil, essas políticas foram adotadas somente a partir do processo de redemocratização¹⁴ do país, quando diferentes organizações sociais passaram a demandar direitos abertamente. As desigualdades raciais passam a ganhar cada vez mais visibilidade no final dos anos 1990, aliadas um movimento internacional, foram importantes para a consolidação do debate sobre questões raciais no Brasil. Atualmente as políticas de ações afirmativas no ensino superior contribuem para amenizar as desigualdades estruturais da sociedade através da distribuição de oportunidades educacionais em instituições de ensino. Os elevados níveis de pobreza e desigualdade social, com seus recortes étnico, de localização rural ou urbana, são historicamente características bastante presentes na realidade Brasileira (FARENZENA, 2011). Em relação a isso, tais políticas estimulam o debate sobre questões de equidade e justiça, visto que, após o processo de redemocratização, as desigualdades raciais, de gênero e educacionais ainda se mostravam presentes (PAIVA, 2015).

As políticas afirmativas criadas e desenvolvidas nos últimos anos em nível federal acabaram por promover uma sociedade mais justa e igualitária a partir do conhecimento, já que a educação melhora substancialmente o nível intelectual e salarial das pessoas e, por óbvio, garante um princípio constitucional maior que é o princípio da dignidade humana (MELERO et al., 2019, p.134).

Dessa forma, as ações afirmativas são definidas como políticas públicas (e privadas) voltadas para a concretização de princípios igualitários. E, entre os objetivos dessas ações, está a busca por maior diversidade e representatividade de grupos minoritários em diversos setores sociais. O combate às práticas discriminatórias pode ocorrer de diversos modos, porém, as principais se dão através da proibição com normas e leis ou com a adoção de medidas que favoreçam a inclusão de integrantes de grupos minoritários (FILHO, 2013; GOMES, 2003). Segundo Gomes (2003), não basta a implementação de leis proibitivas de discriminação, é necessário que se estimule socialmente a aceitação da diversidade e pluralidade presentes em nosso dia a dia. Assim, através da igualdade de oportunidades propiciada pelas ações afirmativas, se torna possível induzir transformações de ordem cultural, retirando do pensamento coletivo a ideia de supremacia de uma raça, ou gênero, em relação à outra (GOMES, 2003).

¹⁴ O termo Redemocratização é utilizado para se referir o processo de restauração da democracia e do estado de direito em países ou regiões que passaram por um período de autoritarismo ou ditadura.

É importante salientar que a adoção de políticas afirmativas deve ter um prazo de duração. Tais ações devem durar até serem sanados ou minimizados os efeitos do preconceito e da discriminação sofridos pelas minorias desfavorecidas. Tais políticas seriam/são benéficas para toda a sociedade por promoverem a inserção de representantes de diferentes minorias em ambientes nos quais, normalmente, não teriam acesso, possibilitando o surgimento de uma sociedade mais diversificada, aberta, tolerante, miscigenada e multicultural (KAUFMANN, 2007).

3.3 COTAS RACIAIS

A Lei Federal nº 12.711/2012, emerge em um período de relativa consolidação das ações afirmativas para o ingresso em universidades públicas do país, mesmo sendo sancionada após dez anos de experiências em diferentes estados brasileiros (GUERRINI et al., 2019). A partir da aprovação da Lei de Cotas, criou-se uma reserva de vagas para alunos de escola pública, pretos e pardos, e indígenas no sistema de ensino superior e médio federal (DAFLON; JÚNIOR; CAMPOS, 2013).

As expressões "ações afirmativas" e "políticas de cotas raciais", em alguns casos, ainda são utilizadas como sinônimos, porém, elas não se confundem. A política de cotas raciais é, na verdade, uma espécie do gênero ação afirmativa e tem como objetivo, unicamente, compensar as perdas decorrentes da discriminação racial e garantir a igualdade de oportunidades aos afrodescendentes, indígenas e outros, sendo o critério racial um fator relevante para a atribuição de reparos, sejam eles educacionais ou de trabalho (RESENDE, 2011).

Segundo Melero et al. (2019) a Constituição Federal de 1988, ao tratar dos direitos sociais, erradicação da pobreza, fim da discriminação e outros, acaba mesmo que indiretamente declarando que buscará métodos capazes de consolidar os direitos garantidos em lei. Seguindo os estudos dos autores, cabe ao Estado promover a participação dos grupos minoritários em diferentes segmentos sociais, e através da política de cotas sociais e raciais nas universidades, contribui-se para a diminuição das desigualdades existentes. No caso brasileiro, essa busca foi corroborada através da participação do país como signatário em tratados internacionais relacionados ao fim de todas as formas de discriminação.

Há algum tempo, leis que beneficiam grupos particulares são desenvolvidas em nosso país, tal como a lei do boi¹⁵ e a lei que estabelece cotas para portadores de deficiência física em concursos públicos¹⁶ (BERNARDINO, 2004). Neste sentido:

Na III Conferência Mundial de Combate ao Racismo, ocorrida em 2001, na África do Sul, o governo brasileiro se posicionou a favor da adoção de políticas públicas que viessem a favorecer grupos historicamente discriminados no Brasil. A partir de então, o debate sobre ação afirmativa ganhou repercussão nacional. Políticas inclusivas, na forma de cotas sociais e raciais nas universidades, passaram a ser uma das bandeiras significativas nas lutas antirracistas e contra a exclusão social (CAREGNATO; OLIVEN, 2017, P.173).

A partir deste contexto, as políticas de cotas sociais e raciais em universidades federais, se mostra como alternativa para pôr em prática os mecanismos necessários para se alcançar uma sociedade igualitária e justa, já que através da reserva de vagas, garante o acesso à educação para populações desfavorecidas historicamente. Assim, por meio dessa medida compensatória, o Estado cumpre com suas funções viabilizando a igualdade e a pluralidade social e racial em ambientes universitários (MELERO et al., 2019).

O Brasil é composto, majoritariamente, por pessoas que se consideram pretos ou pardos. Porém, essa predominância populacional era quase nula antes das políticas de cotas, pois menos de 2% dos estudantes universitários se consideravam negros (IBGE, 2010). A autodeclaração étnico-racial¹⁷, fez com que houvesse um aumento no número de pretos e pardos nas universidades, pois é por meio dela que os candidatos aderem às políticas de cotas. Dessa forma, percebe-se que é necessária uma política de inclusão social e racial nas universidades, pois a política de cotas se caracteriza por ser um mecanismo de inclusão para a educação, não podendo ser entendida como uma mera medida protecionista (MELERO et al., 2019).

A classificação racial de cada indivíduo pode seguir dois sistemas: o birracial e o multirracial. Pelo sistema birracial existem apenas duas raças, e neste sistema a definição da raça a que pertence cada indivíduo acontece de acordo com sua ancestralidade, isto é, o indivíduo é considerado integrante da mesma raça que compõe seus ascendentes. Já o sistema

¹⁵ Lei 5.465/68 - conhecida popularmente como “lei do boi”, foi uma das medidas voltadas para a intensificação da produtividade no campo. A lei criou uma reserva de vagas nas escolas técnicas de ensino médio e escolas superiores mantidas pela União, nos cursos de Agronomia e Medicina Veterinária, a candidatos que comprovassem relação com a agropecuária, proprietários ou não de terras (BERNARDINO, 2004)

¹⁶ Lei 8.112/90 - prescreve cotas de 20% para portadores de deficiência física no serviço público civil.

¹⁷ Além do documento de autodeclaração, os candidatos precisam ser reconhecidos socialmente como pertencentes ao grupo racial negro (Pretos e Pardos), com base no seu fenótipo. Além da cor da pele, são consideradas outras características fenotípicas, tais como tipo do cabelo, formato do nariz e lábios.

da multirraciedade se caracteriza pelo reconhecimento de diversas raças (BELISÁRIO, 2007). Usualmente, esse sistema vem associado ao sistema de autoclassificação ou autodeclaração, no qual a inclusão ou não de um indivíduo em determinada raça acontece de acordo com sua aparência física e status social, ou seja, ele mesmo se autodetermina como integrante ou não de tal raça (KAUFMANN, 2007), dessa forma, a cor da pele passa a ser apenas mais um fator para identificação e não o principal.

Ao aderir a tais fatores para determinar a raça de cada indivíduo, abrimos espaço para a criação de uma identidade. Porém, segundo Pinto e Ferreira (2014), para compreendermos a problemática da pessoa negra, o conhecimento de como ela se firma na sociedade, construindo a sua autoestima, autoimagem e sua maneira de existir, é fundamental que se entenda a categoria identidade. Ciampa (1987) compreende identidade como um processo de constante transformação, sendo o resultado provisório da junção da história da pessoa, seu contexto histórico e social e seus projetos. A questão da identidade é uma questão política, e isso implica na dificuldade da formação de uma identidade negra, já que muitas vezes ela fica escondida pela ideia do moreno, do mestiço (PINTO; FERREIRA, 2014).

Em um ambiente de discriminação estrutural como o brasileiro, muitos afrodescendentes podem não declarar-se como tais, ainda mais se as categorias utilizadas possuem uma interpretação com base em estereótipos. Sendo assim, muitas pessoas podem se autodescrever como parte deste ou daquele grupo étnico, por ter afinidade, acesso a políticas específicas e outras razões que a fazem se sentir parte de tal grupo (CEPAL, 2006). Sendo a autodefinição a afirmação frequentemente usada na região, o último aspecto a se mencionar está relacionado à amplitude do critério, pois parte da população afrodescendente pode vir a se identificar como mestiça ou vice-versa (ANTÓN; POPOLO, 2009).

4 A CONFERÊNCIA DE DURBAN E SEUS IMPACTOS

O presente capítulo tem como objetivo descrever o contexto do período em que ocorreu a III Conferência Mundial Contra o Racismo, no ano de 2001 em Durban, e analisar quais foram os seus impactos nas políticas nacional e internacional até 2011. Dessa forma, serão explorados os fatores de maior relevância deste período, como a declaração e o plano de ação de Durban, visando compreender as mudanças ocorridas no cenário global e doméstico após a conferência.

4.1 CONTEXTO HISTÓRICO: OS PREPARATIVOS E A CONFERÊNCIA

Como visto anteriormente, desde 1978, as conferências mundiais contra o racismo foram o palco capaz de pôr em foco tal debate sobre o assunto. Após os anos 90, as organizações e suas reivindicações ganharam força e, no ano de 2001, em Durban, foi realizada a III Conferência Mundial Contra o Racismo, onde diversos países, dentre eles o Brasil, concordaram em encontrar meios de reduzir os efeitos do racismo e da desigualdade em seu território.

O mundo globalizado do século XXI é herdeiro das relações desiguais produzidas pelo colonialismo do passado, o que faz com que as marcas desse feito ainda sejam persistentes na atualidade (LEÓN, 2002). A conferência ocorreu com o intuito de seguir trazendo, para o cenário internacional, o dever de gerar práticas melhores e mais efetivas para o combate ao racismo estrutural, assim, as cobranças sobre efetividade no que diz respeito à diminuição das desigualdades começaram com força a partir de Durban (ANTÓN; POPOLO, 2009).

O contexto internacional, do final dos anos 1990 e início dos anos 2000, foi considerado problemático e diferente do que se esperava no início da década. O processo preparatório da Conferência Mundial de Durban englobava o debate multilateral sobre o racismo e a discriminação, trazendo à tona velhos e novos desafios através das perspectivas de diferentes Estados. Aliado a isso, somava-se a dúvida de que, se na África do Sul pós-Apartheid, seria possível a comunidade internacional entrar em consenso sobre estratégias e instrumentos suficientes para a construção de sociedades mais justas e comprometidas a superar o racismo e a intolerância. Foram realizadas três reuniões do comitê preparatório para

a conferência, com o intuito de decidir: o país sede e as regras de procedimento da Conferência; o lema¹⁸ e a definição de alguns temas para a agenda provisória. Muitos dos obstáculos surgidos durante o processo preparatório teriam que ser ultrapassados e, em função da complexidade das combinações, os debates precisariam de esforços contínuos para a mediação e conciliação em torno de temas relacionados ao passado (SILVA, 2011).

O encontro intergovernamental contou com 168 delegações e milhares de autoridades governamentais de diferentes níveis hierárquicos, além de 1.300 organizações não-governamentais, configurando a participação do total de 18.810 pessoas na Conferência. (SILVA, 2011). Todas as reuniões supuseram avanços significativos para a erradicação do racismo e da discriminação, com o adendo de que seria necessário observar qual a situação atual dos direitos da população negra na América Latina; e o quanto se avançou na promoção e proteção das vítimas do racismo e discriminação racial, para assim implementar políticas dirigidas para esses povos. (BELLO; PAIXÃO, 2009).

A conferência fez uma leitura do racismo existente, com ênfase no escravismo e no colonialismo como causas das atuais condições dessa população. Com relação a isto, a visão das principais organizações sociais presentes na Conferência constitui o evento como um marco inicial da nova fase da história política das sociedades onde o colonialismo esteve presente. Assim, foram elencados alguns objetivos comuns a essas sociedade, como:

- i) terminar com a invisibilidade epistemológica;
- ii) lutar contra o racismo, a colonização e a aceitação do sujeito;
- iii) combater frontalmente o racismo e a discriminação, e
- iv) buscar a reconfiguração da contribuição da diáspora africana para a formação da diversidade cultural da humanidade (ANTÓN; POPOLO, 2009; p. 17).

A partir dos objetivos elencados, a agenda determina alguns temas, como a revalorização histórica e o fortalecimento da identidade coletiva; a participação política e inclusão social; e os direitos humanos, respeitando o direito internacional humanitário. Estes são alguns dos temas, que ainda contam com a criação de estratégias elaboradas para que sejam alcançados os objetivos propostos como a implementação de políticas de ação afirmativa, o fortalecimento organizacional e planos de desenvolvimento. Então, com a Conferência de Durban, os afrodescendentes adquiriram maior relevância e nitidez como

¹⁸ “Unidos no Combate ao Racismo: Igualdade, Justiça, Dignidade”.

sujeitos do direito e, pela primeira vez, um documento de caráter internacional identificou as vítimas de racismo ressaltando suas causas e os meios para sua eliminação (BELLO; PAIXÃO, 2009; SILVA, 2011).

As ações desenvolvidas pela ONU ao longo de três décadas marcadas pelas conferências, em relação ao combate ao racismo, não tiveram um desenvolvimento linear. Porém, tais ações mostraram certa sensibilidade por parte dos Estados, para um assunto que era comum a grande maioria mas que tendia a representar apenas um assunto de política externa. Em outras palavras, os Estados envolvidos em negociações durante as conferências tratavam o assunto sempre como algo presente em sociedades além de suas fronteiras. Com a forte atuação da CERD¹⁹ esse entendimento foi anulado, legitimando a noção de que todas as sociedades sofrem com a discriminação racial (SILVA, 2011).

Com a globalização e o surgimento de novas tecnologias, aparecem também novos desafios que exigem esforços a níveis nacional, regional e internacional. Assim, os Estados participantes da III Conferência Mundial Contra o Racismo adotaram uma agenda renovada e abrangente no combate à discriminação, acompanhada por uma declaração²⁰ na qual se reconhecem uma série de compromissos firmados em busca da erradicação de tais males, bem como um plano de ação onde são descritas diversas medidas que devem ser adotadas para realizar os objetivos elencados.

4.2 A PARTICIPAÇÃO BRASILEIRA

Na década de 1950, uma série de estudos acadêmicos sobre relações raciais no Brasil, patrocinada pela UNESCO, demonstrou a inconsistência da “democracia racial”. Ao contrário do que se acreditava, havia sim racismo e desigualdades de ordem racial no Brasil, e essa realidade fez com que o discurso diplomático sobre tal assunto sofresse modificações já a partir dos anos 1960. Na esfera política, surge em 1978 o Movimento Negro Unificado (MNU), que tem papel importante na desconstrução do discurso da “democracia racial” e na organização de um campo de lutas políticas para o negro no Brasil. O Movimento Negro

¹⁹ A Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial (ICERD, International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination) é um dos principais tratados internacionais em matéria de Direitos Humanos. Foi adotada pela Assembléia Geral das Nações Unidas, em 21 de dezembro de 1965.

²⁰ Declaração e Plano de Ação da Conferência de Durban

passaria por mudanças significativas nas décadas seguintes, que teriam profundo impacto na cena política do antirracismo no Brasil (TRAPP, 2014).

Dessa forma, a ação diplomática ganhou novos contornos com o passar dos anos, se inserindo na luta contra a discriminação e promovendo a igualdade racial. Com a redemocratização, em meados dos anos 1980, surgiram os primeiros sinais de mudança através da criação de agências e conselhos voltados para a difusão da cultura negra e focados em promover a inclusão da população. Essas iniciativas foram importantes, por caracterizarem as mudanças ocorridas, mas geraram poucos resultados concretos (MARTINS, 2004; SILVA, 2011).

Com a eleição de Fernando Henrique Cardoso, em 1994, consolidava-se a transição democrática e abria-se espaço para a inclusão da questão racial na agenda de governo, visto que o então presidente eleito possuía credenciais como sociólogo e estudioso das relações raciais. Desse modo, o Movimento Negro estabelece canais de diálogo com o Governo Brasileiro. A partir desse período, apesar do MNU continuar como referência, surgem novas formas de organização da luta negra. Esse período dá início ao surgimento de Organizações Não-Governamentais (ONGs) voltadas para questões negras e antirracistas. Esse processo se mostra mais vigoroso no contexto da Conferência de Durban, mas a construção dessas parcerias institucionais demonstra novos níveis de articulação, inclusive internacional (TRAPP, 2014).

No primeiro ano, dados foram levantados pelo governo após a redemocratização e descreviam a existência de uma correlação entre cor e estratificação social no Brasil, onde a população negra e parda não alcançava altos patamares em carreiras governamentais ou privadas, mesmo com a inexistência de impedimentos legais para isto (MARTINS, 2004; SILVA, 2011). Mesmo com um conjunto de programas criados pelo Ministério do Trabalho para combater a discriminação²¹, os debates suscitados pelas organizações e pelo movimento negro passaram despercebidos, pois eram priorizadas as questões de gênero e os problemas dos portadores de deficiências (TRAPP, 2014).

Ao buscar espaço através da afirmação da “raça negra”, o movimento negro brasileiro passou a usar a identificação racial como instrumento de luta, e tal atitude fez com que o

²¹ Entre os programas de combate a discriminação, está a criação do Grupo de Trabalho Interministerial para a Valorização da População Negra (GTI-Negros), um primeiro esforço para discutir a questão racial dentro do Estado.

governo, embora manifestasse clara sensibilidade para o tema da desigualdade racial, demonstrasse receio e desconforto com as formas de promoção racial reivindicadas pelo Movimento Negro (TRAPP, 2014).

As ações desenvolvidas pelo governo Fernando Henrique trouxeram poucos resultados e não superaram as expectativas que haviam sido criadas, mesmo assim, inaugurou-se um período de transparência nas atitudes do Estado com relação às desigualdades raciais, gerando efeitos importantes para a atuação do governo frente à III Conferência Mundial Contra o Racismo (MARTINS, 2004).

A preparação para Durban, a própria conferência, e seus desdobramentos geraram uma autêntica escalada na mobilização e na tomada de consciência, dentro do governo, na mídia e, em menor escala, na própria sociedade, desencadeando uma sucessão de eventos que colocou a questão da raça e da igualdade racial em um patamar inédito na história do Brasil moderno. Um novo padrão de diálogo entre o governo e a sociedade civil foi estabelecido, com a criação de comissões paritárias e a realização de várias rodadas de reuniões, consultas e eventos em todas as regiões do país. A intensidade da participação da sociedade no processo preparatório pode ser inferida pelo tamanho da delegação brasileira presente em Durban, que reuniu mais de 500 pessoas, entre delegados oficiais e membros de organizações não governamentais (MARTINS, 2004; p. 60).

Oficialmente, o processo de preparação do Brasil para a Conferência Mundial de Durban teve início após a realização da primeira reunião do Comitê Preparatório Internacional. O evento coincidiu com o segundo mandato do presidente, e serviu para impulsionar o tema sobre desigualdade racial na agenda nacional. A partir da reunião, foi criado o Comitê Nacional Preparatório com o intuito de expandir e debater a nível nacional os temas da conferência, além de sugerir medidas que garantissem a igualdade racial no Brasil e no exterior (SILVA, 2011). No contexto de preparação para a Conferência de Durban, sua importância pode ser afirmada pela mobilização intensa do Movimento Negro e do Governo Brasileiro em realizar diversos seminários a fim de colocar em pauta questões sobre o racismo. Exemplo desse empenho é a criação, em 2000, do Comitê Nacional de preparação para a Conferência de Durban. O comitê buscou articular com os movimentos sociais e o governo brasileiro, através de dezenas de reuniões. Assim, as discussões giraram em torno da produção de um relatório sobre as condições de vida dos negros brasileiros e das relações étnico-raciais no Brasil (TRAPP, 2014).

Na conferência regional preparatória, o Brasil teve um papel de destaque com posicionamentos prósperos em vários temas. A Conferência Regional representou um momento crucial para o Movimento Negro Brasileiro, pois os temas da conferência pautaram uma variedade questões, muitas delas específicas do continente americano (TRAPP, 2014). Pela primeira vez foi admitida, perante fóruns internacionais, a existência de modelos estruturais de racismo no país e “apoiou a resolução reconhecendo a escravidão e o tráfico de escravos como crimes contra a humanidade, bem como a tese da reparação aos descendentes das vítimas da escravidão através de políticas compensatórias focalizadas [...]” (MARTINS, 2004; p. 61). Esse nível de ação política foi possível em função dos laços estabelecidos pelas ONGs negras latino-americanas ao longo da década de 1990. Essa rede de organizações negras²² possibilitou ao movimento negro brasileiro uma maior articulação na preparação para Durban (TRAPP, 2014).

Em Durban, a delegação brasileira foi uma das mais numerosas, composta por diversas autoridades nacionais, refletindo o grau de importância que a sociedade e o Estado atribuíam ao evento.

A delegação brasileira, que tinha cerca de 500 integrantes, era uma das maiores em Durban e celebrava, de fato, a união entre o Movimento Negro e o Governo brasileiro, em um esforço conjunto de produção de consensos, que demonstrava a maturidade política do Movimento e um compromisso real do Governo frente à questão do racismo (TRAPP, 2014; p.98).

As instruções dadas à delegação eram de que sua atuação deveria ser baseada no mesmo espírito cooperativo e conciliador com que haviam atuado durante as conferências preparatórias. A importância dada ao movimento negro e à delegação Brasileira pode ser percebida pela escolha de Edna Roland, ativista negra brasileira, como relatora da Conferência. Tal cargo reflete a relevância que o Brasil e as ONGs brasileiras vinham adquirindo no cenário internacional (TRAPP, 2014). No caso dos representantes das ONGs brasileiras, as expectativas eram de uma contribuição positiva para a declaração, incluindo nela temas como a exclusão e discriminação da população afrodescendente e indígena, e de forma aumentada, por mulheres, crianças e LGBTs (SILVA, 2011).

²² A Aliança Estratégica Latino-americana e Caribenha de Afrodescendentes (La Alianza, com sede em Montevideú), e a Rede Latino-Americana e Caribenha de Mulheres Negras são exemplos dessas organizações regionais.

O objetivo principal do Brasil deveria ser a construção de um texto declaratório avançado que tratasse objetivamente das causas históricas do racismo e identificasse com clareza as vítimas dessas manifestações. Ao mesmo tempo, interessava ao Brasil que o Plano de Ação tivesse uma linguagem objetiva e prospectiva, que levasse à adoção de propostas concretas de superação das formas tradicionais e contemporâneas de racismo, discriminação racial, xenofobia e intolerância correlata (SILVA, 2011; p. 197).

A atuação da delegação Brasileira, juntamente com as dos países latino-americanos, foi decisiva para a construção da seção da Declaração Final, que se referia aos povos afrodescendentes. Muitos dos parágrafos desse texto refletiram as deliberações que tiveram origem nos seminários preparatórios que antecederam a conferência (TRAPP, 2014). Ao final do evento, formularam-se recomendações objetivas sobre ações nacionais, regionais e internacionais. Diferente das conferências anteriores, Durban trouxe questões que iam além do Apartheid, ampliando e descrevendo as demais manifestações discriminatórias contemporâneas e universais, propondo-se a criar ferramentas que vão além daquelas tradicionais dos encontros intergovernamentais. Tais esforços mostram a tentativa de formular e implementar políticas pautadas pelo discurso dos direitos humanos (SILVA, 2011).

A delegação brasileira em Durban, trouxe, na volta ao Brasil, uma gama de conceitos sobre política e identidade étnica que, de muitas maneiras, fundamentou a concepção e a implementação das políticas públicas antirracistas no Brasil a partir de 2001, ainda no governo de Fernando Henrique Cardoso, mas principalmente no governo Lula (2002-2010), em especial aquelas no campo educacional – as ações afirmativas nas universidades públicas, a Lei 10.639 de Ensino de História e Cultura Africana e Afro-brasileira, entre outras medidas (TRAPP, 2014; p.103).

Na perspectiva brasileira, os progressos alcançados foram além do reconhecimento internacional da condição de vítima de discriminação, xenofobia e intolerância para com os afrodescendentes, povos indígenas e outras minorias. E, de acordo com o documento final da Conferência, os Estados assim reconhecidos deveriam necessariamente implementar medidas especiais em favor desses grupos (SILVA, 2011).

4.3 ANÁLISE DE DADOS: A DECLARAÇÃO E O PLANO DE AÇÃO DE DURBAN 2001-2011

O período analisado corresponde aos anos de 2001 a 2011 e representa a primeira década após a realização da Conferência. Este período possibilita uma maior reflexão sobre como o combate ao racismo se consolidou no cenário internacional e como repercutiu no cenário nacional, englobando inclusive a Conferência Mundial de Revisão de Durban, onde foram reconhecidos os avanços e reafirmada a necessidade de intensificar os esforços para o enfrentamento da discriminação e do racismo (GOÉS; SILVA, 2019). Sendo assim, os dados analisados para o período (2001-2011) foram os documentos oficiais produzidos na Conferência de Durban e em reuniões posteriores. Tais documentos representaram um avanço em relação às conferências anteriores por serem aprovados sem votos pelos Estados e, posteriormente, reconhecidos pela Assembleia Geral da ONU.

Com base nessas informações, considerou-se a Declaração e o Plano de Ação da Conferência de Durban como variáveis relevantes para medir os mecanismos que deram seguimento a implementação da declaração. No site oficial das Nações Unidas estão disponíveis documentos e demais informações sobre a conferência de 2001, assim como dos demais eventos realizados sobre o tema. Desse modo, foram analisados a Declaração final da Conferência, o Plano de Ação e os relatórios elaborados durante o evento, bem como documentos produzidos em reuniões posteriores realizadas em âmbito regional e internacional. A partir disso serão feitas considerações acerca dos documentos mais relevantes para a pesquisa em questão.

O objetivo da conferência era chamar a atenção do mundo para os temas levantados nas reuniões preparatórias, firmando um novo momento para o compromisso político em eliminar todas as formas de racismo, discriminação racial, xenofobia e intolerância correlata. Dessa forma, em sua declaração, ficou conhecida a importância de que os Estados, ao aceitarem e compreenderem a importância do combate ao racismo e suas derivações, considerem a possibilidade da assinatura, e também da ratificação de todos os instrumentos internacionais de direitos humanos, visando à adesão universal. Sua composição levou em conta os temas debatidos durante as reuniões preparatórias, reafirmando a diversidade cultural como um elemento valioso para os avanços do bem estar social, além de reconhecer os

anseios por justiça e igualdade de oportunidades para todos. Nesse sentido, a declaração de Durban abriu novos horizontes no que diz respeito ao combate às desigualdades baseadas no racismo.

A primeira parte da declaração trata de questões mais gerais que viriam a ser aprofundadas ao longo do documento, restringindo a definição das vítimas e as múltiplas formas de discriminação. Logo após, o documento reconhece a globalização como uma variável positiva capaz de gerar benefícios a diversos países.

A primeira referência histórica feita pela Declaração é a “luta heróica” do povo sul-africano contra o apartheid e à contribuição da comunidade internacional para o desmantelamento desse regime institucionalizado de segregação racial. Observou-se ainda que as teorias de superioridade racial e cultural difundidas durante a era colonial continuam a propagar-se de uma forma ou de outra nos dias atuais (SILVA, 2011; p. 176).

Seguindo essa linha, os atos de racismo, discriminação racial, xenofobia e intolerância correlata, foram reafirmados como graves violações dos direitos humanos, configurando um obstáculo ao desenvolvimento social desses povos, e definindo ações nacionais e internacionais como essenciais para a garantia de direitos básicos e universais. Tais tópicos foram pensados em função de diversos conflitos internacionais que, baseados na origem racial dos envolvidos acabam privando diversas populações de tais direitos, sejam eles econômicos, sociais, culturais, civis e políticos.

A subdivisão feita na declaração, definiu primeiramente as origens e formas de discriminação racial, com ênfase em temas passados que ganharam força com o passar dos anos, como a exemplo dos atos xenofóbicos contra não-nacionais, bastante frequentes na atualidade frente às ondas migratórias. Logo após, foram definidas as vítimas de racismo, nas palavras de Silvio José Albuquerque (2011, p. 179):

Pela primeira vez um documento internacional de proteção dos direitos humanos reconheceu expressamente a condição de vítima de racismo, discriminação racial, xenofobia e intolerância correlata de africanos, afrodescendentes, asiáticos, descendentes de asiáticos, povos indígenas, migrantes, refugiados, demandantes de asilo e deslocados internos.

Este tópico mostra a dimensão dos assuntos tratados na conferência e como eles abrangem as mais diversas populações, variando das considerações feitas aos países da

América como responsáveis pelo reconhecimento de sua população afrodescendente²³, até os povos ciganos, também reconhecidos como vítimas e apontados como uma população que carece de políticas voltadas para a garantia de direitos.

Ademais, os dois últimos tópicos da declaração abordaram temas relacionados às medidas de prevenção destinadas à erradicação do racismo e estratégias de cooperação internacional para o combate do mesmo. A ideia de cooperação entre os Estados e ONGs foi bastante reforçada durante toda a declaração, bem como os atos de solidariedade em que foram pautadas e planejadas as ações futuras, sendo estes os guias para o plano de ação da conferência (SILVA, 2011).

Quanto ao Plano de Ação, tal documento teve como objetivo traçar meios de combater as práticas do racismo pelos anos seguintes. Dessa forma, apelou-se aos Estados que promovessem ações destinadas também a erradicação da pobreza, principalmente em áreas habitadas por vítimas de racismo e discriminação racial (SILVA, 2011). Em seus parágrafos, a preocupação internacional para com povos indígenas, imigrantes, refugiados, minorias étnicas e religiosas foi bastante reforçada, salientando novamente a necessidade de criação de medidas de cooperação em prol de tais indivíduos e grupos.

A Assembleia Geral reconheceu que o sucesso do Plano de Ação de Durban poderia ser alcançado através do empenho dos Estados e organizações, e aprovou a criação de uma Unidade Antidiscriminação para combater o racismo e as discriminações, promovendo a igualdade nomeando encarregados para acompanhar a implementação do documento final de Durban. A partir daí, foi incluído na agenda das sessões seguintes da AG, o item “Implementação Integral e Acompanhamento da Declaração e Plano de Ação de Durban” (SILVA, 2011).

Sendo o Plano de Ação o documento responsável por incentivar a formulação e implementação de políticas públicas, o primeiro grupo específico tratado no documento foi o composto por africanos e afrodescendentes, grupo este que vem a ser objeto deste estudo. Quanto a tal questão:

Solicita que os Estados, apoiados pela cooperação internacional, considerem positivamente a concentração de investimentos adicionais nos serviços de saúde,

²³Vale salientar que, na declaração, reconhece-se os afrodescendentes como vítimas de racismo há séculos, tendo direitos negados e barreiras em ambientes públicos e privados,

educação, saúde pública, energia elétrica, água potável e controle ambiental, bem como outras iniciativas de ações afirmativas ou de ações positivas, principalmente, nas comunidades de origem africana; (ONU, 2001; p. 39)

Com base neste parágrafo do Plano de Ação, onde os Estados foram instados a facilitar a participação de afrodescendentes em todos os domínios da vida pública, pode-se traçar um paralelo com o aumento dos discursos voltados para as políticas afirmativas pelo Governo Federal após a Conferência de Durban. No ano de 2002, foi instituído o “Plano Nacional de Ações Afirmativas”, com o objetivo de colocar em prática as ações e compromissos firmados internacionalmente. Além disso, outros fatores apontam para um seguimento na implementação de políticas públicas no Brasil após a conferência de Durban, principalmente nas questões relacionadas aos povos africanos e afrodescendentes. Ainda no fim do mandato do então Presidente Fernando Henrique Cardoso, foi lançado o Plano Nacional de Direitos Humanos II (PNDH II), marcando a ampliação do entendimento das relações raciais no Brasil, onde o documento projeta um governo ligado aos processos globais de combate ao racismo e a discriminação.

No ano de 2003, formou-se o Grupo de Trabalho Intergovernamental sobre a Implementação Efetiva da Declaração e Plano de Ação de Durban, com representantes de oitenta e um Estados, incluindo o Brasil. Na primeira sessão, o GT discutiu sobre as responsabilidades de cada Estado em promover ações favoráveis às vítimas do racismo, além de buscar elaborar padrões internacionais complementares para fortalecer tais ações. No mesmo ano, foi instituída no Brasil, a Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial, durante o primeiro mandato do Presidente Luis Inácio Lula da Silva, firmando o papel do Estado em garantir e promover a igualdade racial através da igualdade de oportunidades e tratamento. A criação de medidas relacionadas a este assunto, ficavam a cargo da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (Seppir), que tinha como foco a população negra.

As reuniões seguintes do GT ocorreram no ano de 2004, onde formularam-se recomendações para a construção de sociedades mais igualitárias e inclusivas e reconheceu-se a educação como um modo de conscientizar as populações sobre a gravidade da discriminação. Este campo, foi escolhido pelo Governo Federal como um dos alvos principais das políticas afirmativas desenvolvidas no Brasil. Em 2005 foi realizada, em Brasília, a I

Conferência Nacional de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, onde foram formuladas medidas que promovem o acesso de indivíduos pertencentes a grupos discriminados em todos os níveis de ensino. No ano seguinte, a AG aprovou a Resolução 61/149, que convocou a realização de uma Conferência de Revisão sobre a Implementação da Declaração e Plano de Ação de Durban, marcada para 2009. Ainda em 2006, o Governo Brasileiro em conjunto com o Governo Chileno organizou a Conferência Regional das Américas sobre os Progressos e os Desafios do Plano de Ação contra o Racismo. Nesta conferência, os objetivos eram revisar a implementação do plano de ação de Durban em nível regional, buscando identificar e definir melhores práticas para promover o combate ao racismo. Tal evento foi o único de natureza regional a ser realizado após 2001, e reconheceu as políticas públicas e medidas específicas adotadas pelos países presentes. O ano de 2007 marcou o encontro do GT, com a presença de 91 Estados. Entre os objetivos da sessão estavam a análise dos planos nacionais de combate ao racismo e discriminações correlatas e a troca de experiências e informações baseadas no padrão internacional estabelecido. Este encontro foi o último realizado antes da Conferência de revisão, em 2009.

Para a realização da Conferência de Revisão de Durban, o Conselho dos Direitos Humanos decidiu atuar como comitê preparatório e, após sessões organizacionais, decidiu-se que o processo de revisão iria ser direcionado para a declaração e o plano de ação de Durban (SILVA, 2011). Na conferência de revisão, os representantes dos Estados e organizações formularam um novo documento para oficializar a revisão e avaliação sobre o andamento da implementação da Declaração e Programa de Ação de Durban por todos os participantes interessados em nível nacional, regional e internacional. Também foram objeto de debate os mecanismos, de acompanhamento que lidam com a questão do racismo, e os que apresentaram melhores resultados.

Após a conferência de revisão de Durban, os mecanismos de promoção e implementação das ações propostas durante as conferências continuam em processo de avanço, visto que representam uma preocupação comum a diferentes povos e Estados. Dez anos após a realização da Conferência de Durban, em 22 de setembro de 2011, a Assembleia Geral da ONU realizou uma reunião em Nova York para comemorar o 10º aniversário da adoção e implementação da Declaração e do Plano de Ação da Conferência. A reunião foi

uma chance de fortalecer o compromisso firmado entre os países na luta contra o racismo e a discriminação racial (,2019).

Os países latino americanos, dentre eles o Brasil, por possuírem um passado marcado por relações raciais desiguais, estiveram presentes em Durban no ano de 2001, e mostraram-se comprometidos em combater o racismo e a discriminação racial promovendo a igualdade. Tais ações guiaram as políticas dos Estados ao longo da década posterior a III Conferência Mundial contra o racismo, trazendo resultados em diversas sociedades, sejam elas compostas por afrodescendentes, povos indígenas ou quaisquer outros povos. Desse modo, buscou-se traçar um paralelo entre as principais ações ocorridas em solo brasileiro, mediante as ações e reuniões ocorridas nos âmbitos regional e internacional após 2001. Notando-se, portanto, um forte estímulo na criação de políticas públicas no Brasil após a realização das conferências, ou seja, as implementações dessas políticas podem ser consideradas um reflexo dos objetivos traçados no Plano de Ação da Conferência de Durban.

5 CONCLUSÃO

Este trabalho buscou analisar as possíveis mudanças ocorridas na formulação e implementação de políticas públicas no Brasil após a realização da III Conferência Mundial Contra o Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Correlata. Desse modo, foram verificadas as mudanças realizadas em território brasileiro, seguindo o proposto pelo Plano de Ação da Conferência Internacional, nos dez anos que sucederam o evento. A partir de uma perspectiva Construtivista de Relações Internacionais, foi analisada a implementação de políticas públicas, bem como demais ações relacionadas ao combate ao racismo e promoção de igualdade entre diferentes raças.

A pergunta que orientou a realização dessa pesquisa foi: como as conferências mundiais contra o racismo influenciaram na adoção de políticas de cotas no Brasil a partir de 2001? A partir disso, foram formuladas as seguintes hipóteses: 1) O cenário/contexto global dos anos 90, com uma maior atuação das organizações internacionais, auxiliou na adoção e implementação das políticas de cotas raciais no Brasil; 2) As mudanças percebidas na política externa brasileira, a partir dos anos 90, são reflexo da busca por uma maior inserção global do país.

Pode-se dizer que as ações observadas no Brasil após a Conferência de Durban, foram um reflexo dos debates e interações ocorridos durante o evento, tendo em vista que a delegação brasileira foi uma das mais numerosas e ativas e tornou-se signatária do documento final. Ademais, após os anos 1960 a política brasileira já havia adotado um novo modo de compreender as relações raciais no Brasil, levando ao abandono, gradual, da idéia de democracia racial.

Levando em conta os fatores que levam à formulação de políticas públicas, é proposto neste trabalho pesquisar e analisar o modo como elas são inseridas na sociedade e o que representam para este meio. No campo das Relações Internacionais, a análise de políticas públicas, assim como quaisquer análises, pode variar de acordo com a teoria utilizada. Nesse sentido, a elaboração desta pesquisa se deu por meio da perspectiva Construtivista. Entende-se que tais políticas são pensadas e implementadas através do contexto em que estão inseridas, configurando um processo rotativo que envolve o processo político nacional e internacional.

Para a realização deste trabalho, foram utilizados documentos oficiais da III Conferência Mundial contra o Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Correlata, a fim de verificar quais foram os impactos na formulação de políticas públicas em território nacional após o Brasil tornar-se signatário de tais documentos. Tais fontes encontram-se disponíveis no site oficial das Nações Unidas. Assim, para a realização da presente pesquisa, utilizou-se apenas os materiais produzidos entre 2001 e 2011, e que tiveram em suas temáticas abordagens relacionadas às questões sobre políticas e políticas públicas de promoção da igualdade.

Além disso, foi analisada a declaração e o plano de ação da conferência, para verificar de que modo o racismo, a discriminação racial, a xenofobia e a intolerância correlata se faziam presentes em diferentes sociedades. A declaração oficializou muito do que foi tratado durante a conferência, ressaltando a consonância de interesses e a diferença de pensamentos sobre temas como o legado do tráfico de escravos, o colonialismo e às devidas reparações às vítimas de tais acontecimentos. Também foi feita uma revisão bibliográfica com livros e artigos que tratam da história e política da população afrodescendente, a fim de fornecer uma base para a análise.

A diáspora africana marcou o início da trajetória dos povos africanos pelo mundo e, na maioria dos casos, contra a própria vontade. Desde que teve início o comércio de escravos para o novo mundo, esses povos perderam a autonomia, passando a servir como mão-de-obra escrava em diversos países, dentre eles o Brasil. Foi baseado nesse aspecto de servidão, que moldaram-se as relações raciais no Brasil e em países onde o trabalho escravo de povos africanos também se fez presente. A ideia de inferioridade racial surge nesse contexto, onde os negros, indígenas e demais povos escravizados passam a exercer funções desagradáveis e brutais em oposição a uma minoria branca que utiliza desses serviços e outros privilégios perante a sociedade.

No Brasil, assim como em outros países onde o colonialismo representou um ponto de inflexão frente a história dos povos nativos, com o final da escravidão experimentou-se dar uma nova imagem ao país. Dessa forma, a miscigenação dos povos passou a ser a ferramenta perfeita para o branqueamento da população brasileira, a fim de compará-la com a européia. Durante três séculos de colonização, a população negra sobreviveu com a ausência de direitos

básicos, sendo submetida a vivências e experiências racistas e discriminatórias ao longo da vida.

Tais fatores nos fazem compreender sobre a importância de políticas compensatórias para tais povos. Através do entendimento sobre a formulação de políticas públicas, e inserindo tal conhecimento no contexto brasileiro, podemos compreender que tanto o ato político (em forma de legislação); como as políticas originadas como forma de implementar decisões, são extremamente essenciais na promoção do combate ao racismo e a discriminação. Por este motivo, no terceiro capítulo deste trabalho foram abordados temas conceituais referentes a políticas públicas e políticas de cotas. A diversidade cultural brasileira é algo que traz muito orgulho nos dias atuais, porém, a realidade racial brasileira ainda mostra o quanto a desigualdade ainda se faz presente em nossa sociedade.

Quanto ao racismo presente na estruturação da sociedade brasileira, cabe salientar que configura um processo comum a diversos outros países, não apenas aos colonizados. Nesse sentido, o combate ao racismo se torna universal, pois busca efetivar a igualdade de condições e oportunidades em diferentes contextos. Por este motivo, foram organizadas as conferências mundiais contra o racismo, visando combater as formas conexas de intolerância baseadas na origem de cada indivíduo. A visão e o debate sobre esse tema nas conferências de 1978 e 1983 foram essenciais para estruturar não apenas o pensamento, mas também as medidas a serem implementadas na conferência de Durban em 2001.

Assim, no que se refere a III Conferência Mundial contra o Racismo, pode-se reiterar o papel das conferências no combate ao racismo, porém, com o adendo de um cenário globalizado e tecnológico. A Conferência de Durban representou um ponto de inflexão no modo como vinham sendo conduzidas as conferências anteriores, não apenas pelo modo de preparação de pautas e reuniões, como também por ser a primeira a produzir um documento final com um número considerável de signatários. A declaração e o plano de ação de Durban, trouxeram um novo panorama para as sociedades globais, pois incentivaram a criação de diversos mecanismos em nível nacional, regional e internacional que buscassem, de fato, a implementação das ações sugeridas durante a conferência.

Dessa forma, a análise proposta engloba a década posterior ao evento, traçando um paralelo entre as reuniões e mecanismos criados para a verificação da implementação das ações propostas em Durban; e as leis e políticas criadas no Brasil buscando pôr em prática tais

medidas. Porém, mesmo sendo um evento de alta magnitude, Durban unicamente possibilitou o debate sobre as questões raciais, dessa forma os efeitos que ocorreram não são fruto apenas da conferência, e sim de um cenário tanto internacional quanto interno, que já abria caminho para um novo modo de compreender as relações raciais. O contexto internacional, demonstrava uma pré-disposição dos países para discutir temas de amplitude diversa, onde as negociações e debates tornariam possível a criação das medidas capazes de alcançar resultados significativos no combate ao racismo, tornando clara a preocupação e o reconhecimento dos Estados de que, mesmo em um mundo globalizado, não existem garantias de igualdade racial sem cooperação e ações propícias.

Já no contexto interno, podemos perceber que a percepção sobre as relações raciais brasileiras já vinham sofrendo mudanças desde a década de 1960 através do abandono da ideia de democracia racial. O nível de discussões alcançado internamente durante o processo de preparação para Durban gerou reflexões sobre as manifestações do racismo e da intolerância no Brasil. A Conferência de Durban provocou efeitos no Brasil antes mesmo de se realizar. O impulso dado pelas reuniões e seminários preparatórios, deu um aumento no nível de conscientização da população sobre a realidade do racismo e seus efeitos. Essa pode ser a mais importante conquista da Conferência para o Brasil: conseguir incluir o combate ao racismo como tarefa para a sociedade brasileira. Cabe ainda ressaltar a importância da participação da delegação brasileira na Conferência, não apenas pela atuação elogiada mas também pelo simbolismo carregado pela presença de diversos delegados negros que pisavam pela primeira vez em solo africano.

Quanto às políticas de ações afirmativas, algumas já vinham sendo desenvolvidas internamente antes mesmo da conferência. Durante a formulação das recomendações do seminário regional, que tinha como propósito preparar as pautas a serem tratadas em Durban, fez-se menção aos investimentos em programas de crédito com a intenção de assegurar cotas percentuais aos grupos vulneráveis. Na sociedade brasileira, a política de cotas passou a ser implantada gradualmente nas universidades a partir de 2003. Dessa forma, pode-se dizer que este processo foi incentivado pelo plano de ação da conferência de Durban, mas já vinha sendo pensado durante a preparação da delegação brasileira para o evento.

Desse modo, retomamos as hipóteses criadas a fim de verificá-las. A primeira delas “o cenário/contexto global dos anos 90, com uma maior atuação das organizações internacionais,

auxiliou na adoção e implementação das políticas de cotas raciais no Brasil” foi corroborada, visto que a atuação de organizações como o Movimento Negro, trouxeram inúmeros avanços no que diz respeito ao reconhecimento e garantia de direitos para essa parcela da população. A segunda “as mudanças percebidas na política externa brasileira, a partir dos anos 90, são reflexo da busca por uma maior inserção global do país” também se confirmou, visto que após uma excelente atuação durante a conferência, o Brasil passou a ser exemplo na implantação de mecanismos eficientes no combate ao racismo, inclusive sendo co-organizador de conferências regionais. Ambas as hipóteses mostram a lógica de dois níveis elaborada por Putnam, uma vez que levam em consideração fatores internos e externos para a mudança ou reconfiguração da orientação de políticas do país. A atuação brasileira, mesmo antes da conferência, foi possível graças aos seminários e reuniões preparatórias onde as ONGs negras e demais movimentos sociais puseram no centro dos debates a questão racial. Tais eventos foram propulsores de um maior contato das organizações brasileiras com organizações internacionais, e formularam inclusive pautas identitárias que foram levadas a Durban, visto que os países latino-americanos agregam pontos similares histórica e culturalmente. É essa interação entre o meio interno e externo que promove o chamado jogo de dois níveis.

De modo geral, a implementação de políticas públicas no Brasil, em particular a política de Cotas, tornou-se possível após inúmeros debates realizados em diversos âmbitos. A configuração de tais políticas foi sendo realizada de modo gradual, e muito em função das metas propostas em Durban, de forma que apenas em 2012, onze anos após a Conferência de Durban, passou a ser reconhecida como lei em todo o território nacional. O sucesso da política de cotas pode ser observado através de dados atuais, onde os estudantes negros passam a ser maioria nas universidades a partir de 2019.

REFERÊNCIAS

ANDREWS, George Reid. **América Afro-Latina : 1800-2000**. São Carlos: Edufscar, 2014. 318 p.

AZEVEDO, Thales de. **Cultura e situação racial no Brasil**. 1998

BEZERRA, Juliana. **Preconceito, racismo e discriminação**. Disponível em: <<https://www.diferenca.com/preconceito-racismo-e-discriminacao/>>. Acesso em: 24 out. 2019.

BLACKBURN, Robin. **A queda do escravismo colonial: 1776-1848**. Rio de Janeiro: Record, 2002.

BOSA, Bastien. O que é um aborígene? Modos de categorização racial no sudeste da Austrália. **Mana**, [s.l.], v. 15, n. 1, p.07-29, abr. 2009. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s0104-93132009000100001>.

BRASIL, Felipe Gonçalves; CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. Os Estudos das Políticas Públicas no Brasil: PASSADO, PRESENTE E CAMINHOS FUTUROS DA PESQUISA SOBRE ANÁLISE DE POLÍTICAS.. **Revista Política Hoje**, Recife, v. 25, n. 1, p.71-90, 2016.

BRITANNICA, Encyclopaedia. Segregação Racial. In: BRITANNICA, Encyclopædia. **Encyclopædia Britannica**. [s.i.]: Encyclopædia Britannica, Inc., 2019. p. 0. Disponível em: <<https://www.britannica.com/topic/racial-segregation>>. Acesso em: 27 out. 2019.

BUVINIC, Mayra. **Inclusão Social e Desenvolvimento Econômico na América Latina**. São Paulo: Campus, 2004.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. 19. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2015.

CHUCHO GARCÍA, Jesús. Comunidades afroamericanas y transformaciones sociales. In: _____. **Estudios Latinoamericanos sobre cultura y transformaciones sociales en tiempos de globalización**. Buenos Aires: Clacso, 2001. p. 49-56. Disponível em: <<http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/gt/20100912035544/4garcia.pdf>>.

DAFLON, Verônica Toste; FERES JÚNIOR, João; CAMPOS, Luiz Augusto. Ações afirmativas raciais no ensino superior público brasileiro: um panorama analítico. **Cadernos de Pesquisa**, [s.i.], v. 3, n. 148, p.302-327, set. 2013.

ESTEVIÃO, Renildo Barbosa; FERREIRA, Maria D'alva Macedo. ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS: uma breve revisão de aspectos metodológicos para formulação de

políticas. **Holos**, [s.l.], v. 3, p.168-185, 23 set. 2018. Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte (IFRN). <http://dx.doi.org/10.15628/holos.2018.6818>.

FERES JÚNIOR, João; ZONINSEIN, Jonas (Org.). **Ação afirmativa e universidade: experiências nacionais comparadas**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2006.

FERREIRA, Liliana Soares; AMARAL, Cláudia Letícia de Castro do; MARASCHIN, Mariglei Severo. Políticas públicas: revisitando conceitos e relações com o campo educacional. In: CÓSSIO, Maria de Fátima (Org.). **Políticas Públicas de Educação: Desafios Atuais**. Pelotas: Editora Ufpel, 2016. p. 27-44.

Fundo de População das Nações Unidas. **Conferência de Durban**. Disponível em: <<https://brazil.unfpa.org/pt-br/conferencia-de-durban>>. Acesso em: 20 dez. 2019.

FURTADO, Celso. **Formação econômica do Brasil**. São Paulo : Companhia das Letras, 2009. 568 p. : il.

GONÇALVES, Paulo C. Entre o Escravo e o Trabalhador Livre O tráfico de mão-de-obra no Atlântico-sul e Caribe em meados do Oitocentos. SIMPÓSIO NACIONAL DE HISTÓRIA: ANPUH 50 ANOS, 26., 2011, São Paulo. **Anais...** São Paulo: ANPUH, jun. 2011, v. 1.

GOENDER, Jacob. O épico e o trágico na história do Haiti. **Estudos Avançados**, [S.l.], v. 18, n. 50, p.295-302, abr. 2004. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/s0103-40142004000100025>>.

GONZAGA, Gabriel dos Santos. **Como se escreve a história da diáspora ? Um estudo sobre o tempo em “O Atlântico negro” de Paul Gilroy (1993)**. 2016. 73 f. TCC (Graduação) - Curso de Licenciatura - História, Ufrgs, Porto Alegre, 2016.

GUERRINI, Daniel et al. Acesso e democratização do ensino superior com a Lei nº 12.711/12: O câmpus de Londrina da Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR). **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, [s.l.], v. 99, n. 251, p.17-36, 18 jun. 2019. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. <http://dx.doi.org/10.24109/2176-6681.rbep.99i251.3243>.

GUIMARÃES, Antonio Sérgio Alfredo. Combatendo o racismo: Brasil, África do Sul e Estados Unidos. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, [s.l.], v. 14, n. 39, p.103-115, fev. 1999. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s0102-69091999000100006>.

KNIGHT, Franklin W.. A diáspora Africana. In: J. F. ADE AJAYI (Ed.). **HISTÓRIA GERAL DA ÁFRICA VI: África do século XIX à década de 1880**. Brasília. 2010. p. 875-904.

IANNI, Octavio. **A idéia de Brasil moderno**. São Paulo: Editora Brasiliense, 2004.

Jhon Antón. Afrodescendientes en América Latina y el Caribe: del reconocimiento estadístico a la realización de derechos. In: UNIDAS, Naciones (Org.). **CEPAL - Serie población y desarrollo**. Santiago: Naciones Unidas, 2009. p. 13-35.

LEITÃO, Leonardo Rafael Santos; SILVA, Marcelo Kunrath. Institucionalização e contestação: as lutas do Movimento Negro no Brasil (1970-1990). **Política & Sociedade**, [s.l.], v. 16, n. 37, p.315-347, 22 dez. 2017. Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). <http://dx.doi.org/10.5007/2175-7984.2017v16n37p315>.

LIMA, Marcus Eugênio Oliveira; VALA, Jorge. As novas formas de expressão do preconceito e do racismo. **Estudos de Psicologia (natal)**, [s.l.], v. 9, n. 3, p.401-411, dez. 2004. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s1413-294x2004000300002>.

LOPES, Nei. **Enciclopédia brasileira da diáspora africana**. São Paulo: Summus Editorial, 2004.

MAZRUI, Ali A.. **História geral da África, VIII: África desde 1935**. Brasília: Unesco, 2010.

MELERO, Cássio et al. A LEI Nº 12.711, de 29 de agosto, como política pública que favorece a busca da igualdade material. **Revista de Ciências da Administração**, [s.l.], v. 1, n. 2, p.130-142, 11 abr. 2019. Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). <http://dx.doi.org/10.5007/2175-8077.2018v20nespp130>.

MUDIMBE, Valentin Yves. **A invenção da África: Gnose, filosofia e a ordem do conhecimento**. Mangualde, Luanda: Edições Pedagogo; Edições Mulemba, 2013.

MUNANGA, Kabengele. **Rediscutindo a mestiçagem no Brasil: identidade nacional versus identidade negra**. 3. ed. Belo Horizonte: Autêntica, 2008.

NASCIMENTO, Washington Santos. Além do medo: a construção de imagens sobre a revolução haitiana no Brasil escravista (1791 – 1840). **Cadernos de Ciências Humanas - Especiaría.**, [S.l.], v. 10, n. 18, p.469-488, dez. 2007. Disponível em: <http://www.uesc.br/revistas/especiarias/ed18/4_washington.pdf>.

OLIVEN, Arabela Campos. Ações afirmativas, relações raciais e política de cotas nas universidades: Uma comparação entre os Estados Unidos e o Brasil os Estados Unidos e o Brasil. **Revista Educação**, Porto Alegre, v. 0, n. 61, p.29-51, mar. 2007.

Organização das Nações Unidas - ONU. **Declaração e plano de ação Conferência Mundial de Durban**. Durban, 2001. Disponível em: <http://www.unfpa.org.br/Arquivos/declaracao_durban.pdf>.

PINTO, Márcia Cristina Costa; FERREIRA, Ricardo Franklin. Relações Raciais no Brasil e a Construção da Identidade da Pessoa Negra. **Pesquisas e Práticas Psicossociais**, São João Del-rei, v. 9, n. 2, p.257-266, dez. 2014.

PRADO JUNIOR, Caio. **História econômica do Brasil**. 43. ed. São Paulo : Brasiliense, 2012. 364 p. : il.

RESENDE, Marcelo Geraldo. **As ações afirmativas e a política de cotas raciais:** concretização ou violação de direitos. 2011. 42 f. Monografia (Especialização) - Universidade Presidente Antônio Carlos, Barbacena, 2011. Disponível em: <<http://www.unipac.br/site/bb/tcc/tcc-2436252a3a7f636e0d49d750cf0de5c0.pdf>>. Acesso em: 26 dez. 2017.

RIOS, Flavia Matheus; GATO, Matheus. Preconceito racial: modos, temas e tempos. **Tempo Social**, [s.l.], v. 21, n. 2, p.316-319, 2009. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s0103-20702009000200018>.

RUA, M. G. Análise de políticas públicas: conceitos básicos. In: RUA, M. G; CARVALHO, M. I. V. (org.). **O estudo da política: tópicos selecionados**. Brasília: Paralelo 15, 1998. Coleção Relações Internacionais e Política. Disponível em: <http://vsites.unb.br/ceam/webceam/nucleos/omni/observa/downloads/pol_publicas.PDF>. Acesso em: [31 ago. 2019]

TRAPP, Rafael Petry. **A CONFERÊNCIA DE DURBAN E O ANTIRRACISMO NO BRASIL (1978-2001)**. 2013. 114 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de História, Ufrgs, Porto Alegre, 2013.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas:** Conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

SILVA, Silvio José Albuquerque. **COMBATE AO RACISMO**. 2011

SILVEIRA, Liliana Soares; AMARAL, Cláudia Letícia de Castro do; MARASCHIN, Mariglei Severo. Políticas públicas: revisitando conceitos e relações com o campo educacional. In: CÓSSIO, Maria de Fátima (Org.). **Políticas Públicas de Educação: Desafios Atuais**. Pelotas: Editora Ufpel, 2016. p. 27-44.

SOUZA, Eliane Almeida de; PEREIRA, Roseli da Rosa. **Políticas de ações afirmativas e os desafios da universidade no século xxi**. Frederico Westphalen: Uri, 2016.

WEDDERBURN, Carlos Moore. **O RACISMO ATRAVÉS DA HISTÓRIA: DA ANTIGUIDADE À MODERNIDADE**. 2007.

WIEVIORKA, Michel. **O racismo, uma introdução**. São Paulo : Perspectiva, 2007. 164 p.