



Ministério da Saúde

FIOCRUZ

Fundação Oswaldo Cruz

FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ
INSTITUTO RENÉ RACHOU (FIOCRUZ MINAS)
Grupo de Pesquisa em Políticas de Saúde e Proteção Social

**REVISÃO DOS DEBATES RACIAIS PARA AGENDA 2030:
NOVO ODS 18?**

Ana Luisa Jorge Martins

Rômulo Paes de Sousa

Julho

2023

SUMÁRIO

1. Introdução: Pensando um 18º ODS	3
1.1 Pré-requisitos para operacionalização e implementação	3
2. Marginalização das pautas raciais na Agenda 2030	4
3. Diretrizes internacionais para implementação de pautas raciais	7
3.1 Programa de atividades da Década Internacional para Afrodescendentes (2015-2024)	7
3.2 Conselho de Direitos Humanos (2021): agenda contra racismo sistêmico	9
3.3 Secretário Geral da ONU (2022): coleta de dados de afrodescendentes	10
3.4 Comissão Europeia (2022): princípios dos planos nacionais contra racismo	11
3.5 Relatora Especial contra racismo (2023): mandato e prioridades	12
4. Revisão da literatura internacional	13
5. Revisão da literatura brasileira	15
6. Recomendações	18
Referências	21

1. Introdução: Pensando um 18º ODS

Desde a adoção da Agenda 2030 e seus 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) pelas Nações Unidas em 2015, esses objetivos têm orientado as políticas e práticas de desenvolvimento em todo o mundo. No entanto, uma discussão emergente no âmbito acadêmico e político tem considerado a possibilidade de um décimo oitavo objetivo. Esta conversa é informada pela percepção de que, apesar da ampla cobertura dos 17 ODS existentes, existem áreas importantes que ainda não são abordadas ou são insuficientemente enfatizadas na atual estrutura dos ODS.

É importante notar que a discussão em torno de um possível 18º ODS internacional ainda está em andamento, e a decisão de adicionar um novo ODS à Agenda 2030 implicaria um processo de negociações e consultas entre os Estados membros da ONU, assim como com partes interessadas relevantes, incluindo a sociedade civil, o setor privado e a academia.

Ainda assim, existem alguns países que estabeleceram em seus Relatórios Nacionais Voluntários propostas nacionais de diferentes ODS 18 próprios, de acordo com as prioridades de suas agendas políticas internas. Alguns exemplos destas iniciativas são da Índia¹ (2020) que propôs um ODS 18 sobre o empoderamento local e o desenvolvimento rural, e da Costa Rica² (2020) que propôs um ODS 18 sobre a felicidade e o bem-estar das pessoas.

1.1 Pré-requisitos para operacionalização e implementação

A operacionalização de um novo Objetivo de Desenvolvimento Sustentável na Agenda 2030 requer um processo cuidadoso e deliberado. Primeiramente, deve-se definir claramente o objetivo, as metas associadas e os indicadores para medir o progresso. Um ponto importante para a sua implementação se refere aos indicadores, que devem ser robustos, mensuráveis, universalmente aplicáveis, mas sensíveis ao contexto local.

Uma estrutura de governança forte é outra pré-condição para a implementação bem-sucedida de um novo ODS. Isso implica em mecanismos de monitoramento e revisão, bem como instituições capazes de coordenar e implementar as ações necessárias.

Além disso, para que um novo ODS seja factível, ele precisa ser alcançável dentro do tempo restante da Agenda 2030. Também é necessário demonstrar que os recursos financeiros, tecnológicos e humanos necessários para atingir o novo objetivo estão disponíveis ou podem ser mobilizados. Para além de serem alcançáveis no período proposto, é preciso realizar investimentos em monitoramento e avaliação das metas e indicadores propostos.

¹ Índia. Relatório Nacional Voluntário sobre os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável 2020. Disponível em: https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/26158VNR_2020_India_Report.pdf.

² Costa Rica. Relatório Nacional Voluntário sobre os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável 2020. Disponível em: https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/26281VNR_2020_Costa_Rica_Report.pdf.

2. Marginalização das pautas raciais na Agenda 2030

A Agenda 2030 e seus 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) têm sido saudada como um ambicioso arcabouço global para o desenvolvimento. No entanto, o relatório de 2022³ sobre formas contemporâneas de racismo, discriminação racial, xenofobia e intolerâncias relacionadas, pela Relatora Especial E. Tendayi Achiume, oferece uma análise crítica desse quadro, revelando uma superficialidade de compromisso com a justiça racial e igualdade (Achiume, 2022).

Achiume argumenta que o racismo sistêmico e a xenofobia são obstáculos evidentes para a realização dos ODS. Uma das falhas mais críticas observadas é a ausência de qualquer menção à **Declaração e Programa de Ação de Durban**⁴ (2002), que representa o plano de ação mais abrangente da Organização das Nações Unidas para combater o racismo e a intolerância relacionada. Essa falha em incorporar o plano de ação para combater o racismo exemplifica a inadequação da Agenda 2030 em lidar com a injustiça racial e a desigualdade (Achiume, 2022).

A relatora especial argumenta que a Agenda 2030 perpetua o subdesenvolvimento discriminatório racial ao sustentar injustiças coloniais e a dominação de nações poderosas. Embora a Agenda 2030 tenha visto alguma reforma em seus objetivos e métodos de desenvolvimento, ela ainda preserva processos e condições que contribuem para o subdesenvolvimento e a violação sistêmica dos direitos humanos de grupos raciais e étnicos marginalizados. Ela encontra a abordagem da Agenda 2030 à justiça racial e à igualdade como insuficiente, com ambiguidades e um fraco quadro de implementação que efetivamente marginaliza esses princípios. Ela observa que o compromisso de abordar as desigualdades raciais e étnicas profundamente enraizadas parece ser meramente performático, dado que a implementação permanece fraca e em grande parte desvinculada do sistema de direitos humanos (Achiume, 2022).

O ODS 10 (Redução das Desigualdades), que visa reduzir a desigualdade dentro e entre as nações, não menciona raça ou etnia em seus indicadores, o que implica uma prioridade menor ou desconsideração pela desigualdade nessas bases. A falha em incorporar raça e etnia nos indicadores dos ODS, particularmente para o ODS 10, implica uma falta de prioridade ou desconsideração pela desigualdade nessas bases. Como resultado, as

³ A/HRC/50/60: 2030 Agenda for Sustainable Development, the Sustainable Development Goals and the fight against racial discrimination - Report of the Special Rapporteur on contemporary forms of racism, racial discrimination, xenophobia and related intolerance, E. Tendayi Achiume. Disponível em: <https://www.ohchr.org/en/documents/thematic-reports/ahrc5060-2030-agenda-sustainable-development-sustainable-development>

⁴ Declaração e Plano de Ação de Durban: III Conferência Mundial de Combate ao Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Correlata, Durban. Disponível em: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000126814>

desigualdades raciais e étnicas permanecem invisíveis, dificultando o avanço da justiça racial e da igualdade (Achiume, 2022).

Uma crítica notável se concentra na discrepância entre as metas e indicadores dos ODS. Enquanto as metas estabelecem resultados específicos usados para medir a realização de objetivos individuais, os indicadores usados para rastrear o progresso muitas vezes não fazem referência explícita à raça, etnia ou origem nacional (Achiume, 2022).

Além disso, embora a aspiração da agenda seja "não deixar ninguém para trás", sua implementação reflete uma ambiguidade e uma ausência de compromisso com esses princípios. Isso pode ser visto na falta de indicadores desagregados por raça, na não priorização da igualdade racial e na falha em reconhecer a discriminação baseada em casta e descendência (Achiume, 2022).

Apesar dessas críticas, Achiume reconhece o potencial inexplorado da Agenda 2030 para avançar no direito internacional dos direitos humanos e nos princípios de igualdade racial e não discriminação. No entanto, transformar esse potencial em realidade requer mais do que modificações superficiais. Exige uma interrupção fundamental dos paradigmas econômicos dominantes que exacerbam as violações sistêmicas dos direitos humanos e contribuem para a marginalização contínua de grupos raciais e étnicos desfavorecidos.

Recomendações da relatoria especial (2022):

Por fim, são apresentadas várias recomendações para retificar as deficiências na atual Agenda 2030 e sua abordagem para combater a discriminação racial, das quais destacamos (Achiume, 2022):

- Forte incentivo para o Grupo Interagências e de Especialistas em Indicadores de Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (IAEG-SDGs) modificar o **Quadro de Indicadores Globais dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável**⁵. A revisão deve exigir indicadores específicos desagregados por raça e etnia, colocando esses aspectos críticos na vanguarda do rastreamento do progresso em direção aos ODS.
- Os Estados Membros e as instituições de desenvolvimento multilaterais são incentivados a usar e institucionalizar as **Diretrizes Operacionais sobre a Inclusão de Afrodescendentes**⁶. Achiume vê essas diretrizes como instrumentais para todos os atores do desenvolvimento, enfatizando a importância das perspectivas e da

⁵ Global indicator framework for the Sustainable Development Goals and targets of the 2030 Agenda for Sustainable Development. Disponível em: <https://unstats.un.org/sdgs/indicators/indicators-list/>

⁶ Operational Guidelines on the inclusion of People of African Descent in the 2030 Agenda, adopted on 9 December 2020 at the 26th session of the Working Group of Experts on People of African Descent. Disponível em: https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Racism/WGEAPD/Guidelines_inclusion_2030_Agenda.pdf

inclusão de grupos raciais e étnicos marginalizados no planejamento e implementação do desenvolvimento (Achieme, 2022).

Para os Estados Membros, destacamos estas recomendações (Achieme, 2022):

- Compilar, analisar e divulgar dados estatísticos desagregados por raça ou etnia para cada ODS, meta e indicador aplicável. Esses dados desagregados podem iluminar os desafios específicos enfrentados por diferentes grupos raciais e étnicos e auxiliar na elaboração de intervenções direcionadas.
- Identificar o racismo e a discriminação racial como impedimentos significativos ao desenvolvimento e apresentem dados desagregados por raça ou etnia como uma expectativa fundamental em seus Relatórios Nacionais Voluntários.
- Criar planos de ação nacionais contra o racismo e esses planos devem estar intimamente integrados aos compromissos de desenvolvimento sob a Agenda 2030.
- Ratificar a Convenção nº 169 da OIT sobre Povos Indígenas e Tribais (1989) e implementar suas disposições. Isso inclui o princípio do consentimento livre, prévio e informado e o direito à autodeterminação, protegendo os direitos das comunidades indígenas.
- Respeitar o direito à autodeterminação de todos os grupos marginalizados racialmente afetados por grandes projetos de desenvolvimento. Isso implica garantir que as minorias raciais e étnicas e os povos indígenas sejam concedidos consulta adequada, participação e controle em relação às iniciativas de desenvolvimento.
- Colaborar com a secretaria da **Década Internacional dos Afrodescendentes**⁷ e o **Fórum Permanente de Afrodescendentes**⁸ em iniciativas de desenvolvimento.
- Garantir que suas práticas econômicas, culturais, políticas, humanitárias e de desenvolvimento estejam alinhadas com a **Declaração e Programa de Ação de Durban**¹, fortalecendo seu compromisso de combater o racismo e a discriminação racial.

3. Diretrizes internacionais para implementação de pautas raciais

⁷ International Decade for People of African Descent 2015-2024. Disponível em: <https://www.un.org/en/observances/decade-people-african-descent>

⁸ Permanent Forum on People of African Descent. Disponível em: <https://www.ohchr.org/en/permanent-forum-people-african-descent>

3.1 Programa de atividades da Década Internacional para Afrodescendentes (2015-2024)

A Assembleia Geral das Nações Unidas, através da Resolução 68/237 de 23 de dezembro de 2013, proclamou a Década Internacional para Afrodescendentes, com início em 2015 e término em 2024, com o tema “Afrodescendentes: reconhecimento, justiça e desenvolvimento” (UNGA, 2014). Já a Resolução 69/16, adotada pela Assembleia Geral em 18 de novembro de 2014, apresenta um "Programa de atividades para a implementação da Década Internacional para Afrodescendentes". Este programa tem como finalidade a implementação integral e eficaz da Declaração e Programa de Ação de Durban e do cumprimento da Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial como os principais instrumentos internacionais para a eliminação do racismo, discriminação racial, xenofobia e intolerância relacionada (UNGA, 2014).

Na prática, as atividades propostas a serem conduzidas durante a Década Internacional, especificamente em nível nacional, poderiam fornecer um quadro sólido para a elaboração de metas e indicadores voltados para o combate ao racismo na Agenda 2030.

A Declaração e Programa de Ação de Durban reconheceu que os afrodescendentes foram vítimas de escravidão, tráfico de escravos e colonialismo, e continuam sendo vítimas de suas consequências. A resolução destaca que o racismo e a discriminação racial, tanto direta quanto indiretamente, de fato e de jure, continuam a se manifestar na desigualdade e na desvantagem. Os afrodescendentes em todo o mundo, quer sejam descendentes das vítimas do tráfico transatlântico de escravos ou migrantes mais recentes, constituem alguns dos grupos mais pobres e marginalizados. Estudos e descobertas por órgãos internacionais e nacionais demonstram que os afrodescendentes ainda têm acesso limitado à educação de qualidade, aos serviços de saúde, à habitação e à segurança social. Em muitos casos, sua situação permanece em grande parte invisível, e foi dado pouco reconhecimento e respeito aos esforços dos afrodescendentes para buscar reparação para sua condição atual. Eles frequentemente experimentam discriminação no acesso à justiça, enfrentam taxas alarmantemente altas de violência policial, juntamente com a criação de perfis raciais. Além disso, seu grau de participação política é frequentemente baixo, tanto na votação quanto na ocupação de cargos políticos (UNGA, 2014).

A Década Internacional concentra-se nos seguintes objetivos específicos:

- (a) Fortalecer ações e cooperações nacionais, regionais e internacionais em relação ao pleno gozo dos direitos econômicos, sociais, culturais, civis e políticos dos afrodescendentes e sua plena e igual participação em todos os aspectos da sociedade;
- (b) Promover um maior conhecimento e respeito pela diversidade herança, cultura e contribuição dos afrodescendentes para o desenvolvimento das sociedades;

(c) Adotar e fortalecer os quadros jurídicos nacionais, regionais e internacionais de acordo com a Declaração e Programa de Ação de Durban e a Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, e garantir sua plena e efetiva implementação.

Durante a Década Internacional para Afrodescendentes, uma série de atividades a nível nacional foi proposta para atingir os objetivos da Década. A seguir, são apresentadas concisamente cada uma dessas subatividades (UNGA, 2014):

1. Reconhecimento

(a) Direito à igualdade e não discriminação: Esta subatividade foca em revisar e reformular leis nacionais para eliminar provisões discriminatórias. Também inclui a adoção ou fortalecimento de legislações anti-discriminação e sua implementação efetiva.

(b) Educação para igualdade e conscientização: Os Estados são incentivados a promover o conhecimento e o reconhecimento da cultura, história e herança dos afrodescendentes por meio da pesquisa e da educação, garantindo a inclusão precisa desses aspectos nos currículos educacionais.

(c) Coleta de informações: A coleta e análise de dados estatísticos desagregados em níveis nacionais e locais é incentivada para avaliar regularmente a situação dos afrodescendentes.

(d) Participação e inclusão: Recomenda-se que os Estados adotem medidas para garantir a plena, igual e efetiva participação de afrodescendentes em assuntos públicos e políticos.

2. Justiça

(a) Acesso à justiça: Medidas para eliminar o "perfil racial", garantir o acesso à justiça para afrodescendentes e a adoção de medidas para combater o racismo e a discriminação racial.

(b) Medidas especiais: Os Estados são incentivados a adotar medidas especiais, como a ação afirmativa, para aliviar e remediar as disparidades no gozo dos direitos humanos que afetam os afrodescendentes.

3. Desenvolvimento

(a) Direito ao desenvolvimento e medidas contra a pobreza: Adoção de medidas que garantam a participação ativa, livre e significativa de todos os indivíduos, incluindo afrodescendentes, no desenvolvimento e na tomada de decisões relacionadas a ele.

(b) Educação: Inclui medidas para garantir que a educação de qualidade seja acessível e disponível em áreas onde as comunidades de ascendência africana vivem.

(c) Emprego: Foca em eliminar o racismo e a discriminação racial no local de trabalho e garantir a plena igualdade de todos perante a lei, incluindo a lei trabalhista.

(d) Saúde: Recomenda-se que os Estados adotem medidas para melhorar o acesso aos serviços de saúde de qualidade para afrodescendentes.

(e) Moradia: Esta subatividade reconhece as condições de moradia precárias e inseguras em que muitos afrodescendentes vivem, recomendando que os Estados desenvolvam e implementem políticas e projetos para garantir a essas pessoas uma moradia segura.

4. Discriminação múltipla ou agravada: Os Estados são incentivados a adotar e implementar políticas e programas que ofereçam proteção eficaz contra formas múltiplas, agravadas ou interseccionais de discriminação que afetam os afrodescendentes.

3.2 Conselho de Direitos Humanos (2021): agenda contra racismo sistêmico

O Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos, em um relatório apresentado ao Conselho de Direitos Humanos em 2021, enfatizou a importância de uma abordagem proativa ao racismo sistêmico contra africanos e afrodescendentes (UN Human Rights Council, 2021).

O racismo sistêmico é descrito como um sistema intrincado que abrange leis, políticas, práticas e atitudes que operam nas instituições do Estado, no setor privado e nas estruturas sociais. A consequência desse sistema é a discriminação de fato ou de direito, direta ou indireta, intencional ou não, com base em raça, cor, descendência ou origem nacional ou étnica (UN Human Rights Council, 2021).

O Alto Comissário defendeu o exame da extensão e do impacto do racismo sistêmico e a implementação de medidas eficazes para combater o racismo além dos atos individualizados. Os indicadores de progresso devem ser baseados no impacto e não na intenção. A chave está em eliminar os incentivos para perpetuar o racismo e garantir que os sistemas e as instituições não lucrem com ele (UN Human Rights Council, 2021).

Os Estados foram incentivados a prevenir e responder a comportamentos racistas, violência e crimes de ódio, inclusive aqueles incitados por grupos que promovem o ódio racial ou a discriminação contra pessoas de ascendência africana. Devem ser coletados dados abrangentes e publicamente disponíveis, desagregados por raça ou origem étnica, sexo e outros fatores, com salvaguardas rigorosas e adesão à legislação internacional de direitos humanos (UN Human Rights Council, 2021).

O relatório também enfatizou a participação ativa e significativa dos afrodescendentes nas instituições do Estado e nos processos de tomada de decisão, incluindo sua representação na aplicação da lei e no sistema de justiça criminal. Os Estados também devem realizar introspecções profundas, incentivar a participação e o envolvimento das comunidades

afetadas na reforma do sistema de justiça criminal e investir em programas transversais que reduzam as desigualdades e a discriminação (UN Human Rights Council, 2021).

Recomendações para uma agenda transformadora para justiça e igualdade racial:

Foi apresentada uma agenda de quatro pontos para uma mudança transformadora em prol da justiça e da igualdade racial:

- Reverter culturas de negação e dismantelar o racismo sistêmico.
- Acabar com a impunidade das violações dos direitos humanos por parte dos agentes da lei.
- Garantir que as vozes dos afrodescendentes sejam ouvidas e que suas preocupações sejam atendidas.
- Confrontar os legados por meio de responsabilização e reparação.

Os Estados foram convocados a traduzir essa agenda em planos de ação e medidas concretas desenvolvidas por meio de diálogos nacionais (UN Human Rights Council, 2021).

3.3 Secretário Geral da ONU (2022): coleta de dados de afrodescendentes

O relatório do Secretário-Geral sobre a implementação da Década Internacional para os Afrodescendentes apresenta um argumento convincente para uma abordagem baseada em direitos humanos para a coleta de dados, especialmente em relação aos afrodescendentes. A falta de dados desagregados para pessoas de ascendência africana obscureceu as desigualdades e impediu a capacidade dos Estados de responder de forma eficaz (UNGA, 2022).

O Secretário-Geral elucida a obrigação dos Estados de combater a desigualdade, parte da qual envolve a compreensão de suas manifestações e a adoção de medidas para remediá-las. A coleta, a análise, a divulgação e a publicação de dados desagregados sobre os afrodescendentes são essenciais para essa obrigação (UNGA, 2022).

Essa abordagem é fundamental para compreender e combater a discriminação que esses indivíduos enfrentam, reconhecendo sua autoidentificação e promovendo uma cultura de participação e transparência na coleta de dados. Ela também ressalta a importância de manter as proteções de privacidade e segurança para mitigar possíveis violações no gerenciamento de dados (UNGA, 2022).

Portanto, o relatório enfatiza a importância dos dados desagregados como uma ferramenta para revelar e abordar com eficácia as disparidades que contribuem para o desenvolvimento desigual e os resultados dos direitos humanos para essa população. O lema "não deixar ninguém para trás" dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável exige esse foco. Esses dados devem ser utilizados para elaborar legislação e políticas antidiscriminatórias e

monitorar sua eficácia. Também é possível revelar padrões de disparidade, discriminação sistêmica e tendências por meio da coleta de dados desagregados (UNGA, 2022).

Recomendações do Secretário Geral da ONU (2022):

Para aprimorar a coleta de dados e sua utilidade, o Secretário-Geral fornece recomendações a serem consideradas pelos Estados, das quais destacamos:

- Coleta de dados que atualmente não são coletados regularmente, como dados qualitativos, dados sobre crimes de ódio, dados sobre a representação de afrodescendentes em cargos de tomada de decisão e dados de saúde, habitação, educação e outros setores sociais.
- Estados são incentivados a empregar esses dados desagregados para elaborar legislação, políticas e programas que possam efetivamente enfrentar e eliminar a discriminação enfrentada pelos afrodescendentes (UNGA, 2022).

3.4 Comissão Europeia (2022): princípios dos planos nacionais contra racismo

Na busca para combater efetivamente o racismo e a discriminação racial, a Comissão Europeia estabeleceu um subgrupo especializado, conhecido como "subgrupo sobre a implementação nacional do plano de ação da União Europeia contra o racismo". Este subgrupo tem a tarefa específica de desenvolver princípios orientadores comuns para os planos de ação nacionais, os quais são concebidos como processos e resultados de igual importância, uma visão sublinhada pelo Escritório do Alto Comissariado para os Direitos Humanos. (Europeana Com

Os princípios orientadores elaborados pelo subgrupo pretendem direcionar esforços nacionais em todas as fases do desenvolvimento e implementação de um plano de ação nacional contra o racismo. Isto inclui etapas de preparação, desenvolvimento, implementação, monitoramento e avaliação. Estes princípios também englobam três ações transversais: a coleta e utilização de dados de igualdade, a adoção de uma abordagem participativa e a garantia de cooperação e coordenação estruturadas.

É importante notar que as estratégias e políticas nacionais são moldadas pelo contexto social, histórico e cultural específico de cada país. Por isso, os Estados membros são convidados a considerar e aplicar estes princípios orientadores comuns ao elaborar e implementar seus respectivos planos de ação nacional contra o racismo e a discriminação racial. Ao fazer isso, estes princípios podem facilitar a melhoria das ações existentes e em desenvolvimento voltadas para o combate ao racismo e à discriminação racial. Os princípios são:

- Promover a diversidade, equidade e igualdade.

- Implementar integralmente os marcos legais e políticos da União Europeia e outros compromissos internacionais a nível nacional.
- Identificar e combater possíveis manifestações de racismo estrutural e seus impactos.
- Definir objetivos específicos e viáveis nos planos de ação nacionais.
- Adotar uma abordagem holística para combater o racismo, garantindo a integração das ações anti-racismo em políticas em todos os níveis - nacional, regional e local.
- Assegurar a transparência, o engajamento e a participação ativa na concepção e implementação dos planos de ação nacionais.
- Coletar e utilizar dados sobre igualdade e crimes de ódio para assegurar a tomada de decisões políticas baseadas em evidências.
- Levar em consideração o monitoramento e/ou a avaliação eficaz dos planos de ação nacionais.

3.5 Relatora Especial contra racismo (2023): mandato e prioridades

A nova Relatora Especial sobre formas contemporâneas de racismo, discriminação racial, xenofobia e intolerância, Ashwini K.P., apresenta uma visão geral das atividades sob seu mandato, uma análise detalhada do direito internacional relevante, seus métodos de trabalho e as principais prioridades. Seu mandato se fundamenta na Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, especificamente no Artigo 1, que define "discriminação racial" como qualquer distinção, exclusão, restrição ou preferência baseada em raça, cor, descendência ou origem nacional ou étnica que anule ou prejudique o reconhecimento, o gozo ou o exercício igualitário dos direitos humanos e das liberdades fundamentais em vários campos da vida pública (Ashwini, 2023).

A Relatora Especial planeja contribuir para diálogos internacionais e fóruns de políticas sobre a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, reconhecendo suas lacunas e desafios, mas também seu potencial para combater as formas contemporâneas de racismo. Ela realizará pesquisas temáticas para aconselhar os Estados e as instituições estatais relevantes sobre a eliminação de todas as formas de racismo, discriminação racial, xenofobia e intolerância relacionada, particularmente em relação às metas 10.2 e 10.3 dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (Ashwini, 2023).

O relatório destaca questões críticas como as causas e consequências racializadas da crise climática e a conexão entre discriminação racial e governança migratória repressiva, discurso de ódio e violência xenofóbica. Entre 2004 e 2023, cerca de 500 comunicações foram enviadas aos Estados Membros sobre supostas violações de direitos humanos relacionadas a racismo, discriminação racial, xenofobia e intolerância correlata. Essas comunicações abrangeram uma ampla gama de supostas violações e questões de direitos humanos, incluindo:

- disposições antidiscriminatórias nas estruturas jurídicas nacionais;
- identificação de perfis raciais;
- uso racializado de força excessiva e letal por agentes da lei;
- racismo e discriminação racial em sistemas prisionais;
- discurso de ódio racista;
- impacto racializado da doença do coronavírus (COVID-19);
- vínculo entre migração, governança de fronteiras e racismo e xenofobia;
- lacunas nas estruturas jurídicas nacionais de não discriminação;
- racismo e discriminação racial nas medidas de combate ao terrorismo;
- violações racializadas dos direitos humanos no contexto das atividades comerciais, inclusive nos setores extrativistas (Ashwini, 2023).

O relatório elogia o trabalho do Escritório do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (OHCHR) sobre racismo e discriminação racial. Também conclama os Estados Membros das Nações Unidas a reforçarem seus esforços para implementar as disposições legais internacionais que fornecem proteção contra o racismo, a discriminação racial, a xenofobia e a intolerância relacionada, particularmente a Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial e a Declaração e o Programa de Ação de Durban. O próximo 75º aniversário da Declaração Universal dos Direitos Humanos também é identificado como uma oportunidade para combater todas as formas de racismo, discriminação racial, xenofobia e intolerância correlata (Ashwini, 2023).

4. Revisão da literatura internacional

Em 2020, a Society for the Psychological Study of Social Issues (SPSSI) expressou preocupação com o compromisso dos ODS de abordar a igualdade racial e étnica. A sociedade apontou que os ODSs não se concentram adequadamente no combate ao racismo e à discriminação sistêmicos, que continuam sendo forças persistentes que impedem o progresso social (SPSSI, 2020). Um ponto crucial levantado foi a falta de desagregação de dados nas metas e nos indicadores globais dos ODSs. Pouquíssimas dessas métricas exigem a desagregação dos dados por raça ou etnia. Como a raça e a etnia não são o foco de nenhum dos 17 ODSs, os dados desagregados tornam-se essenciais para garantir que as minorias não sejam negligenciadas na busca dos ODSs (SPSSI, 2020).

À luz dessas questões, a SPSSI apresentou várias recomendações. A organização sugeriu que os ODSs deveriam incorporar a desagregação de várias categorias que representam o status de minoria, como raça, etnia, status indígena e origem nacional. Os ODSs também devem reconhecer as formas de opressão que se cruzam, por exemplo, associando gênero ou idade a raça e etnia. Além disso, a SPSSI recomendou que os Relatórios Nacionais Voluntários dos Estados membros sobre seu progresso em direção aos ODSs se alinhem aos

padrões internacionais de direitos humanos preexistentes. Para atingir esses objetivos, a SPSSI incentivou parcerias entre os Estados membros, os órgãos da ONU, a sociedade civil e o setor privado (SPSSI, 2020).

A partir de outra perspectiva, Ebron et al. (2023) analisam criticamente a implementação e os resultados dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Organização das Nações Unidas (ONU), argumentando que essas iniciativas podem estar aquém dos impactos pretendidos. Os autores destacam como a pandemia da COVID-19 serviu como um sistema de monitoramento inesperado, expondo possíveis pontos fracos nas políticas atuais e sugerindo possíveis falhas na liderança global. Os autores argumentam que o racismo sistêmico pode afetar significativamente a agenda dos ODSs, especialmente no que diz respeito à saúde e ao bem-estar de mulheres, crianças e grupos marginalizados em áreas urbanas em todo o mundo. Eles também chamam a atenção para as implicações práticas de suas descobertas, sugerindo que sua crítica pode ser fundamental para expor desigualdades e hipocrisias e incentivar abordagens mais inclusivas e culturalmente responsivas para lidar com questões sociais globais (Ebron et al., 2023).

Eles questionam se a promessa da ONU de "Não deixar ninguém para trás" está sendo prejudicada por desafios contínuos relacionados à pobreza, ao racismo e ao sectarismo. Os autores apresentam uma perspectiva sobre os desafios enfrentados na implementação dos ODSs. Sua crítica serve como um chamado à ação para que líderes e governos do mundo todo garantam que os ODSs realmente "não deixem ninguém para trás", confrontando o racismo sistêmico e trabalhando para obter resultados mais equitativos para todos (Ebron et al., 2023).

No artigo de Olaiya (2015), há o argumento que a afrofobia exemplifica um racismo sistêmico que impede o acesso a necessidades econômicas, sociais e culturais fundamentais, bem como liberdades civis e políticas. A superação dessa desigualdade está diretamente ligada à implementação dos objetivos da Agenda 2030, que visam garantir maior igualdade e inclusão de etnias marginalizadas socioeconomicamente. São destacados dois objetivos específicos: o Objetivo 10.2, que requer o empoderamento e inclusão de minorias étnicas para enfrentar a desigualdade racial, e o Objetivo 17.18, que exige a coleta de dados desagregados, incluindo por raça e etnia, para possibilitar um monitoramento de dados mais confiável e responsabilização pela desigualdade. A principal contribuição deste artigo é a defesa da coleta e análise de dados desagregados, conforme estabelecido no Objetivo 17.18, para lidar com a desigualdade racial e os crimes de ódio resultantes da afrofobia na Europa. A pesquisa defende que dados desagregados são imperativos para o desenvolvimento de normas e políticas para combater o racismo e crimes raciais (Olaiya, 2015).

5. Revisão da literatura brasileira

Durante o seminário inaugural do projeto de amplificação da Rede Estratégia ODS no Brasil em 2019, Katia Maia, que ocupa a posição de diretora executiva da Oxfam Brasil, defendeu a necessidade de conferir prioridade às questões ligadas ao racismo e à discriminação de mulheres no âmbito dos ODS. Essa ênfase seria essencial para promover avanços significativos no combate às disparidades existentes na sociedade brasileira (Oxfam Brasil, 2019).

Maia defende que a apropriação dos ODS necessita ser uma iniciativa que englobe de maneira direta as pessoas que se encontram em maior situação de vulnerabilidade, dentre as quais se incluem a juventude negra, frequentemente alijada das discussões e políticas voltadas para o desenvolvimento sustentável. Esse postulado está em consonância com o projeto de reforço da Rede Estratégia ODS, que é coordenado pela Fundação Abrinq em colaboração com a Agenda Pública, a Confederação Nacional dos Municípios (CNM) e a Frente Nacional de Prefeitos (FNP), tendo financiamento providenciado pela União Europeia. O mencionado projeto tem como finalidade debater as múltiplas dimensões da desigualdade social sob a ótica dos ODS, buscando parcerias, experiências e soluções tangíveis para os desafios inerentes à redução das desigualdades (Oxfam Brasil, 2019).

A discussão é enriquecida por Lúcia Xavier, que integra o Comitê Mulheres Negras Rumo a um Planeta 50-50 em 2030, é parceira da ONU Mulheres Brasil e coordena a Criola – Organização de Mulheres Negras. Xavier salienta que os ODS propõem desafios concretos e mensuráveis para a inclusão social da população negra, por meio de metas e indicadores que têm como objetivo monitorar investimentos, avaliar políticas e inovações voltadas para a eliminação de desigualdades. Na perspectiva de Xavier, é de suma importância incluir as mulheres negras no processo de implementação dos ODS, assegurando que as especificidades dessas populações sejam levadas em consideração (ONU Mulheres Brasil, 2019).

Nessa mesma linha, Clátia Vieira, que também é membro do Comitê Mulheres Negras Rumo a um Planeta 50-50 em 2030 e coordena o Fórum Nacional de Mulheres Negras, ressalta a importância de se abordar os ODS com foco no combate às desigualdades de gênero e raça. Vieira menciona o Encontro Nacional de Mulheres Negras 30 Anos como um marco significativo para centralizar as mulheres negras no debate sobre os ODS (ONU Mulheres Brasil, 2019).

Suelaine Carneiro, especialista em educação, gênero e relações raciais, aponta que o potencial dos ODS ultrapassa a simples mensuração de metas. Eles representam a possibilidade de repensar políticas públicas e combater desigualdades que afligem as mulheres negras. Nesse sentido, a ONU Mulheres Brasil tem desenvolvido uma estratégia de comunicação e defesa em parceria com organizações e entidades nacionais do movimento de mulheres negras para responder às demandas levantadas pela Marcha das Mulheres Negras contra o Racismo e a Violência e pelo Bem Viver (ONU Mulheres Brasil, 2019). No campo da saúde, Batista et al. (2022) propõem uma metodologia para construir um conjunto abrangente de indicadores destinados ao monitoramento e avaliação da implementação da Política Nacional de Saúde Integral da População Negra (PNSIPN). Houve a participação de vários atores-chave, incluindo os proponentes da política, burocratas de nível de rua, assessores técnicos de conselhos representativos de gestores, bem como representantes de movimentos sociais, associações e fóruns de patologias. Estes atores trabalharam em conjunto para identificar e acordar os indicadores que formariam o painel, os quais foram posteriormente categorizados em três grupos: indicadores voltados para o combate ao racismo; indicadores relacionados às condições sociodemográficas de acordo com o sexo, faixa etária e raça/cor; e indicadores de morbidade e mortalidade, também subdivididos de acordo com o sexo, faixa etária e raça/cor (Batista et al., 2022).

O painel resultante dos indicadores para monitoramento e análise da implementação da PNSIPN é considerado prático e pode ser efetivamente usado em níveis municipal, estadual e federal. Além disso, tem potencial para auxiliar o processo de implementação da política e possibilitar o aprimoramento da gestão. Essa metodologia proporciona uma valiosa contribuição para identificar indicadores relevantes para políticas públicas voltadas à garantia dos direitos humanos, à vigilância de direitos e à defesa de direitos (Batista et al., 2022).

No campo da educação, a Faculdade de Arquitetura, Artes e Comunicação (FAAC) da Universidade Estadual Paulista (Unesp), em colaboração com a Universidade de Brasília (UnB), é responsável pela produção do "Guia Agenda 2030 - integrando ODS, educação e sociedade". Este manual propõe uma pluralidade de abordagens para a reflexão sobre a educação em vários contextos, com ênfase especial no ambiente universitário, visto como um motor significativo para o fomento do desenvolvimento sustentável. Neste guia é defendido o papel da extensão universitária como um vetor crucial para a contribuição ao ODS 11 e sua conexão com o racismo ambiental. Acredita-se que as experiências de responsabilidade universitária devem estar vinculadas à extensão como um compromisso social e um meio de estabelecer um intercâmbio dinâmico entre a instituição acadêmica e a sociedade, promovendo ações de combate ao racismo ambiental (Cabral; Gehre, 2020).

Além disso, o guia propõe um conjunto de novos objetivos, tais como “Igualdade Racial” (ODS 18); “Arte, Cultura e Comunicação (ODS 19); e “Direitos dos Povos Originários e

Comunidades Tradicionais” (ODS 20). A proposta do ODS 18 de igualdade racial teria como objetivo “Promover a igualdade racial a partir do enfrentamento a todos os tipos de racismo”, ainda que o guia reconheça que a temática racial está incluída de maneira ‘transversal’ aos ODS. É reforçado que o sucesso da Agenda depende de avanços em relação ao combate de práticas racistas e segregacionistas (Cabral; Gehre, 2020).

O proposto ODS 18 busca encorajar a igualdade racial, combatendo todas as manifestações de racismo, elemento que precisa ser harmonizado com os demais Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030. As universidades são consideradas partes vitais neste processo, ao auxiliar na criação de políticas públicas voltadas para a ação afirmativa. Para combater o racismo, que possui várias faces, é crucial a adoção de uma abordagem interseccional, que considere as relações étnico-raciais. A visão de futuro proposta pelo guia para o alcance deste ODS 18 englobaria:

1. Supressão de todas as formas de discriminação racial contra indivíduos de todos os sexos e idades;
2. Desenvolvimento de políticas protetivas para indivíduos vulneráveis, independente de sua raça ou etnia, assegurando a garantia de direitos fundamentais e atendimento de necessidades básicas, incluindo a resistência a catástrofes naturais, crises econômicas, sociais, ambientais e de saúde;
3. Implementação de políticas sólidas e regulamentações para incentivar a igualdade racial e enfrentar o preconceito, a discriminação e o racismo, considerando suas diversas dimensões e interseccionalidades, amplificando as vozes dos mais vulneráveis;
4. Estabelecimento de uma cultura institucional que apoie políticas econômicas e fiscais justas, promovendo a inclusão e superação da vulnerabilidade social em diversos contextos;
5. Igualdade de direitos aos recursos econômicos, bem como acesso a serviços básicos, posse de terra e outros bens, recursos naturais, tecnologias e serviços financeiros (Cabral; Gehre, 2020).

6. Recomendações

O ano de 2024 demarcaria os 75 anos da criação da Declaração Universal dos Direitos Humanos, assim como é previsto enquanto o ano final da Década Internacional para Afrodescendentes. Ainda que haja um reconhecimento de melhorias no combate ao racismo, o diagnóstico partilhado internacionalmente é que não houve avanços suficientes no que se refere às mudanças estruturais necessárias para possibilitar um real avanço humanitário na questão da igualdade racial.

Este marco temporal se apresenta enquanto uma oportunidade para que a comunidade internacional realize um compromisso real de reforçarem seus esforços para implementar medidas que forneçam proteção contra o racismo, a discriminação racial, a xenofobia e a intolerância relacionada. A Agenda 2030, enquanto um plano de ação holístico e amplo acordado internacionalmente, tem o potencial de se tornar um instrumento chave para o combate ao racismo, na medida em que sua metodologia reconhece as interdependências entre os ODS e a necessidade de diferentes esforços conjuntos para lidar com as multidimensionalidades das desigualdades. Os 7 anos restantes para o prazo desta agenda são uma janela de oportunidade para que a igualdade racial não só seja considerada um objetivo prioritário, mas também para aproveitar os esforços e investimentos já existentes para a implementação desta agenda em andamento.

Assim, a partir dos debates expostos neste documento, reunimos recomendações de referência para a construção de um novo ODS que tenha como objetivo principal a igualdade racial:

1. Definição de objetivo, metas e indicadores robustos:

- Definir claramente o objetivo do ODS, com metas associadas e indicadores que sejam robustos, mensuráveis e universalmente aplicáveis.
- Desenvolver indicadores desagregados por raça e etnia, para melhor acompanhar o progresso e identificar desafios raciais específicos para cada ODS.

2. Governança, Institucionalização e Operacionalização:

- Institucionalizar e garantir o cumprimento da Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial e da Convenção nº 169 da OIT sobre Povos Indígenas e Tribais.
- Incorporar nacionalmente e implementar as Diretrizes Operacionais sobre a Inclusão de Afrodescendentes.
- Incentivar o respeito ao princípio de consentimento livre, prévio e informado e ao direito de autodeterminação, especialmente em contextos de grandes projetos de desenvolvimento.
- Fortalecer a colaboração com instituições do sistema ONU, da sociedade civil e demais partes interessadas que possuem expertise nos temas relacionados, destacando-se a secretaria da Década Internacional dos Afrodescendentes, o Fórum Permanente de Afrodescendentes, e o Relator Especial sobre formas contemporâneas de racismo, discriminação racial, xenofobia e intolerâncias relacionadas.
- Criar planos de ação nacionais contra o racismo, integrados aos compromissos de desenvolvimento sustentável sob a Agenda 2030 e os demais 17 ODS.
- Desenvolver uma estrutura de governança forte para implementar e monitorar as ações do novo ODS, com mecanismos de monitoramento e revisão eficazes e instituições capazes de coordenar e implementar as ações necessárias.

3. Coleta de Dados e Monitoramento:

- Incentivar a coleta, divulgação, monitoramento e avaliação de dados estatísticos desagregados por raça e etnia para cada ODS, meta e indicador aplicável, tanto a níveis nacionais quanto locais, para avaliar regularmente a situação daqueles diretamente afetados pelas desigualdades raciais e formular políticas eficazes.
- Promover a coleta de dados qualitativos, dados sobre crimes de ódio, dados sobre a representação de afrodescendentes em cargos de tomada de decisão e dados de saúde, habitação, educação e outros setores sociais.

4. Direito ao Desenvolvimento e Medidas Contra a Pobreza:

- Implementar políticas públicas para combater a pobreza, levando em consideração as necessidades e realidades específicas dos afrodescendentes e demais diretamente afetados pelas desigualdades raciais, visando reduzir as disparidades econômicas existentes.

5. Educação para a Igualdade:

- Implementar uma educação de qualidade que seja acessível e disponível em áreas onde as comunidades daqueles diretamente afetados pelas desigualdades raciais vivem.
- Incluir e promover nos currículos educacionais o conhecimento e o reconhecimento da cultura, história e herança dos afrodescendentes, fortalecendo a educação para a igualdade e conscientização.

6. Emprego e Direitos Trabalhistas:

- Implementar políticas de inclusão no mercado de trabalho, focando em eliminar o racismo e a discriminação racial no local de trabalho.
- Garantir a plena igualdade de todos perante a lei, incluindo a lei trabalhista, garantindo os direitos trabalhistas daqueles diretamente afetados pelas desigualdades raciais.

7. Saúde e Bem-estar:

- Adotar medidas para melhorar o acesso dos afrodescendentes a serviços de saúde de qualidade, considerando as desigualdades raciais na área da saúde.
- Implementar ações para eliminar disparidades de saúde racial, garantindo que todos, incluindo os afrodescendentes e demais diretamente afetados pelas desigualdades raciais, tenham igualdade de oportunidades para viver vidas saudáveis.

8. Moradia Digna:

- Desenvolver e implementar políticas e projetos que garantam moradia segura e adequada para os diretamente afetados pelas desigualdades raciais, considerando as condições de moradia precárias e inseguras em que muitos vivem.
- Implementar ações afirmativas e programas de habitação que garantam a igualdade de oportunidades no acesso à moradia de qualidade.

9. Justiça Racial e Eliminação da Discriminação:

- Elaborar e implementar políticas e programas para proteger contra formas múltiplas, agravadas ou interseccionais de discriminação racial.
- Adotar medidas para eliminar o "perfil racial", garantir o acesso à justiça para afrodescendentes e combater ativamente o racismo e a discriminação racial.
- Implementar medidas especiais, como a ação afirmativa, para aliviar e remediar as disparidades que afetam o gozo dos direitos humanos pelos afrodescendentes.

10. Participação e Transparência:

- Garantir que as vozes dos afrodescendentes e demais pessoas diretamente afetadas pelas desigualdades raciais sejam ouvidas e que suas preocupações sejam atendidas, promovendo sua plena, igual e efetiva participação em assuntos públicos e políticos.
- Garantir a transparência, o engajamento e a participação ativa na concepção e implementação dos planos de ação contra o racismo e a discriminação racial.

REFERÊNCIAS

Achiume, E. T. (2022). A/HRC/50/60: 2030 Agenda for Sustainable Development, the Sustainable Development Goals and the fight against racial discrimination - Report of the Special Rapporteur on contemporary forms of racism, racial discrimination, xenophobia and related intolerance. United Nations. <https://www.ohchr.org/en/documents/thematic-reports/ahrc5060-2030-agenda-sustainable-development-sustainable-development>

Ashwini, K.P. (2023). A/HRC/53/60: Report of the Special Rapporteur on contemporary forms of racism, racial discrimination, xenophobia and related intolerance. United Nations. <https://www.ohchr.org/en/documents/thematic-reports/ahrc5360-strategic-vision-and-initial-priorities-report-special>

Batista, L. E., Barros, S., Silva, N. G., Tomazelli, P. C., Silva, A. da ., & Rinehart, D.. (2020). Indicadores de monitoramento e avaliação da implementação da Política Nacional de Saúde Integral da População Negra. *Saúde E Sociedade*, 29(3), e190151. <https://doi.org/10.1590/S0104-12902020190151>.

Cabral, R., Gehre, T. (2020). *Guia Agenda 2030: integrando ODS, educação e sociedade*. São Paulo: Lucas Fúrio Melara. ISBN: 978-65-00-14287-7.

Ebron, K.T., Luzynski, C. and Nath Komanski, C.S. (2023), "Leave No One Behind: how systemic racism impacts Sustainable Development Goals", *International Journal of Public Leadership*, Vol. 19 No. 1, pp. 31-44. <https://doi.org/10.1108/IJPL-02-2022-0010>

European Commission (2022). Common guiding principles for national action plans against racism and racial discrimination. https://commission.europa.eu/system/files/2022-05/common_guiding_principles_for_national_action_plans_against_racism_and_racial_discrimination.pdf

Olaiya, H. B. A. (2015). Transforming our world: Afrophobia and the need for disaggregated statistics to monitor equality in the 2030 Agenda for Sustainable Development. <https://doi.org/10.13140/RG.2.1.1051.6563>.

Oxfam Brasil (2019). “A questão racial e de discriminação das mulheres precisam ser tratadas como prioridades”. Notícia Oxfam Brasil. 30/04/2019. <https://www.oxfam.org.br/noticias/a-questao-racial-e-de-discriminacao-das-mulheres-precisam-ser-tratadas-como-prioridades/>

SPSSI. (2020). Eliminating Racism through the 2030 SDGs. SPSSI Calls for the United Nations to Combat Systemic Racism Through the Sustainable Development Goals. Society for the Psychological Study of Social Issues. <https://www.aas.org/coalition/conference/2020/compendium/EliminatingRacism>

UN Human Rights Council. (2021). Annual report of the United Nations High Commissioner for Human Rights and reports of the Office of the High Commissioner and the Secretary-General: Racism, racial discrimination, xenophobia and related forms of intolerance, follow-up to and implementation of the Durban Declaration and Programme of Action. United Nations. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G21/122/03/PDF/G2112203.pdf?OpenElement>

UNGA, United Nations General Assembly. (2014). Resolution 68/237: International Decade for People of African Descent. United Nations. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N13/453/67/PDF/N1345367.pdf?OpenElement>

UNGA, United Nations General Assembly. (2022). A/77/333: Implementation of the International Decade for People of African Descent: Report of the Secretary-General. United Nations. <https://undocs.org/A/77/333>