

**ANÁLISE DO RELATÓRIO APRESENTADO PELA RELATORA ESPECIAL
PARA QUESTÕES DE MINORIAS, RELATIVO À SUA MISSÃO NO
BRASIL, CONSIDERANDO OS MECANISMOS NÃO CONVENCIONAIS
DE PROTEÇÃO DE DIREITOS HUMANOS E O CONSELHO DE DIREITOS
HUMANOS DA ONU**

ANALYSIS OF THE REPORT PRESENTED BY THE SPECIAL REPORTER ON MINORITY ISSUES ON
HER MISSION IN BRAZIL, CONSIDERING THE NON-CONVENTIONAL MECHANISMS FOR THE
PROTECTION OF HUMAN RIGHTS AND THE UN HUMAN RIGHTS COUNCIL

*Liz Helena Silveira do Amaral Rodrigues**
*Vinícius Menezes Rangel de Sá***

Resumo:

Análise crítica do relatório elaborado pelas Nações Unidas sobre a situação dos Direitos Humanos das minorias no Brasil em 2015, documento que apresenta os avanços ocorridos no país nos últimos anos, sem deixar de apontar as violações ainda existentes e merecedoras de cuidados. Os autores criticam a superficialidade e a desconexão com a realidade brasileira demonstradas no relatório, apesar de suas boas intenções.

Palavras-chave: Brasil. Nações Unidas. Relatório especial. Direitos Humanos. Minorias.

Abstract:

This paper is a critical analysis of the report produced by the United Nations on the situation of minorities Human Rights in Brazil in 2015, which presents developments on this subject over the past years, as well as the violations still in need of attention. The authors criticize the superficiality and the distance of the local reality showed on the report, despite its good intentions.

Keywords: Brazil. United Nations. Special Report. Human Rights. Minorities.

1. A origem dos relatores especiais como mecanismo não convencional de proteção de direitos humanos

Adotando-se como distinção o fato que “mecanismos convencionais” são estabelecidos por tratados de direitos humanos e que “mecanismos não convencionais” são estabelecidos por resoluções de órgãos que integram a estrutura da Organização das Nações Unidas (RAMOS, 2002, p. 120), este artigo pretende destacar, dentro da segunda

* Doutoranda em Direitos Humanos na Universidade de São Paulo, professora e membro do GADvS. E-mail: amaral_liz@hotmail.com.

** Mestrando em Direitos Humanos na Universidade de São Paulo, advogado. E-mail: vinimrsa@gmail.com.

categoria, a atuação dos relatores especiais, enfatizando, particularmente, o trabalho realizado pela Relatora Especial para Minorias, Sr.^a Rita Izsák, em sua visita ao Brasil, em setembro de 2015.

É importante lembrar que a Comissão de Direitos Humanos, estabelecida em 1946, com base no art. 68 da Carta da ONU, era encarregada pela implementação de dois eixos de ação: a construção de um corpo de normas de proteção de direitos humanos (a princípio, uma declaração e um ou mais tratados) e o estabelecimento de medidas de implementação, composto por instituições, mecanismos e processos capazes de implementar tais normas.

Limon e Power explicam que, nas primeiras duas décadas de existência, a atuação da Comissão de Direitos Humanos foi pautada na doutrina do “*no power to act*” (“sem poder de agir”), segundo a qual a Comissão e o próprio Conselho Econômico e Social deveriam promover e encorajar o respeito aos direitos humanos sem, contudo, adotar medidas específicas de ação em relação às alegações de violação de direitos humanos. (LIMON, 2014). Esta postura só veio a ser revista em meados da década de 60, quando catorze Estados-Membros da ONU, países em desenvolvimento, pressionaram a Assembleia Geral para a inclusão, na agenda, de questões relativas às violações de direitos humanos na (então) República do Vietnã. Em decorrência deste fato, a República do Vietnã convidou, em 1963, representantes das Nações Unidas para visitar o país e determinar, por si, a situação dos direitos humanos naquele país; pode-se considerar este evento o embrião da criação do mecanismo de procedimentos especiais e, ao mesmo tempo, um marco do declínio da política de “*no power to act*”.

Porém, a efetiva mudança de posicionamento só veio em 1965, quando um grupo de Estados africanos, asiáticos e do Oriente Médio, recém-independentes, pressionaram a ONU a se manifestar em relação ao colonialismo, racismo e *apartheid*. O Conselho Econômico e Social convidou a Comissão a adotar medidas mais efetivas contra violações de direitos humanos ocorridas ao redor do mundo e, assim, surge a autorização para a consolidação de novos instrumentos de proteção de direitos humanos. (LIMON, 2014).

Ao longo do tempo, a Comissão estabeleceu vários procedimentos e mecanismos para examinar, monitorar e publicar relatórios a respeito da situação da proteção de direitos humanos em países específicos ou em relação a direitos ou temas específicos de direitos humanos. Todos estes procedimentos são chamados de “procedimentos especiais” e seus mandatos são exercidos, via de regra, por especialistas independentes (*experts*) – também chamados de relatores especiais – ou, eventualmente, por um grupo de especialistas. (ABRAHAM, 2006).

A base legal para a atuação dos relatores especiais é a Resolução n. 1.235 (XLII), do Conselho Econômico e Social, adotada em 1967. Por ela, a Comissão de

Direitos Humanos foi autorizada a examinar informações relevantes relativas a massivas violações de direitos humanos e liberdades fundamentais, incluindo a realização de estudos de situações que revelem um padrão consistente de violação de direitos humanos. Limon e Power explicam que os mandatos temáticos são limitados “verticalmente” (os relatores ficam vinculados aos termos estritos do assunto sob análise), mas não o são “horizontalmente”, ou seja, não há uma limitação geográfica para o exercício de suas funções, independentemente de autorização explícita da Comissão (ou, mais recentemente, do Conselho de Direitos Humanos) e de eventual ratificação, por parte de um Estado em particular, de um ou outro tratado de direitos humanos. Em 1975, foi estabelecido o primeiro grupo de trabalho focado especificamente na análise de violações de direitos humanos em um único Estado (no caso, o Chile, em razão, principalmente, da política de desaparecimentos forçados) e, posteriormente (1979), este grupo foi reduzido ao trabalho de um único Relator Especial para este país. (LIMON, 2014).

Relatores especiais podem fazer visitas para levantamento de dados em países, emitir comunicações e fazer apelos urgentes aos governos, emitir declarações e comunicados à imprensa, identificar problemas emergentes, contribuir para a elaboração de parâmetros de proteção de direitos humanos (considerando os limites dos respectivos mandatos) e submeter relatórios à Comissão (atualmente, ao Conselho de Direitos Humanos) e, em alguns casos, à Assembleia Geral da ONU. (ABRAHAM, 2006).

2. A transição para o Conselho de Direitos Humanos

Criado pela Res. n. 60/251,¹ adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas, o Conselho de Direitos Humanos substituiu a antiga Comissão de Direitos Humanos – descontinuada em razão de severas críticas que resultaram em uma perda de credibilidade em relação à sua atuação na defesa destes direitos – sendo, atualmente, o órgão responsável pela promoção do respeito universal pela proteção de todos os direitos humanos e liberdades fundamentais para todos, sem distinções de qualquer espécie. O Conselho é composto por 47 Estados-Membros da ONU, eleitos pela Assembleia Geral e distribuídos equitativamente com base na localização geográfica. Membros do Conselho de Direitos Humanos cumprem mandatos de três anos e, para a sua candidatura, são levadas em consideração a sua contribuição para a promoção e proteção dos direitos humanos e os compromissos assumidos voluntariamente nesta temática, bem como os tratados ratificados. Caso um membro cometa graves e sistemáticas violações de direitos

¹ UNITED NATIONS. General Assembly. *Resolution adopted by the General Assembly 60/251*. Sixtieth session. Apr. 2006. Disponível em: <http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/A.RES.60.251_En.pdf>. Acesso em: 1 jun. 2017.

humanos, seu mandato poderá ser suspenso pela Assembleia Geral da ONU, caso a medida venha a ser aprovada por uma maioria de dois terços dos seus membros.

Guiado pelos princípios da universalidade, imparcialidade, objetividade e não seletividade, o Conselho deve promover um diálogo internacional construtivo e a cooperação internacional, visando a proteção de direitos civis, políticos, sociais, econômicos e culturais, inclusive o direito ao desenvolvimento. Dentre suas atribuições, destaca-se a absorção de todas as responsabilidades da antiga Comissão de Direitos Humanos, inclusive no que diz respeito à manutenção do conjunto de mecanismos convencionais e não convencionais de proteção de direitos humanos.

Em relação aos procedimentos especiais, a Res. n. 60/251 estabelece que o Conselho deve “assumir, rever e, se necessário, melhorar e racionalizar todos os mandatos, mecanismos, funções e responsabilidades da Comissão de Direitos Humanos, a fim de manter um sistema especial de procedimentos, consultorias especializadas e um procedimento de queixas”. As mudanças foram sintetizadas na Res. n. 5/1, do Conselho de Direitos Humanos, novos mandatos foram criados e os já existentes foram ampliados, sendo que, atualmente, o Conselho conta com 59 mandatos para procedimentos especiais (43 temáticos e 13 para Estados).²

3. O trabalho da relatora especial para assuntos relativos a minorias

Em 2005, a então existente Comissão de Direitos Humanos apresentou ao Alto Comissariado para Direitos Humanos um pedido de indicação de um *expert* independente/relator especial para as questões de minorias, tendo em vista a necessidade de promoção de implementação da Declaração dos Direitos das Pessoas Pertencentes às Minorias Nacionais, Étnicas, Religiosas ou Linguísticas (1992). Nos termos da Res. n. 2005/79, além de responsável pela implementação desta Declaração, o relator deveria identificar as melhores práticas e possibilidades de cooperação técnica entre o Alto Comissariado e os Governos, adotar uma perspectiva de gênero em seu trabalho, cooperar com outros órgãos, mandatos, mecanismos e organismos da própria ONU e de organizações regionais, considerar as contribuições das organizações não governamentais e apresentar relatórios anuais à Comissão e, posteriormente, ao Conselho de Direitos Humanos. A primeira relatora especial para minorias foi Gay McDougall e, desde 2011, a função é exercida pela húngara Rita Izsák.

² UNITED NATIONS. Human Rights. Office of the High Commissioner. *Special procedures of the Human Rights Council*. Geneva. Disponível em: <<http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/SP/Pages/Introduction.aspx>>. Acesso em: 3 jun. 2017.

Antes de se partir para a análise do relatório apresentado, é importante ressaltar que, apesar de serem feitas muitas referências às minorias em diversos instrumentos internacionais, este não é um termo de fácil definição. Capotorti, escrevendo na década de 70, explica que a busca de um conceito de minoria que pudesse ser universalizado mostrou-se uma tarefa complexa e bastante difícil, cujos contornos não haviam sido antevistos nem pelos *experts* e nem pelos organismos internacionais. As principais questões que circundam a definição do conceito de minoria dizem respeito aos critérios que devem ser levados em conta para a sua caracterização, tais como se, para a definição de minoria, basta a inferioridade numérica, se é necessário haver um percentual mínimo de indivíduos dentro de um território para que o grupo possa ser considerado uma minoria, se a origem da minoria é relevante para a sua caracterização, ou, ainda, se por minoria devem ser entendidos apenas os grupos diferenciados de nacionais, excluindo-se os estrangeiros, além de outras questões. (CAPOTORTI, 1979).

Capotorti define que, “para os fins deste estudo [o “Relatório Capotorti”], minorias são grupos étnicos, religiosos ou linguísticos numericamente inferiores que o resto da população do Estado do qual pertencem e que possuem características históricas, físicas ou culturais, como religião ou linguagem, distintas do resto da população”. (CAPOTORTI, 1979). Assim, seriam elementos constitutivos da minoria a *inferioridade numérica*, a *não-dominância*, a *cidadania* e a *solidariedade entre seus membros*.

A divergência em relação ao conceito, contudo, é mais antiga. A Corte Permanente de Justiça Internacional, em 1930, analisando um tratado de proteção de comunidades emigradas firmado entre a Grécia e a Bulgária, indicou, em uma opinião consultiva, seu posicionamento sobre o tema; assim, uma minoria seria um grupo de pessoas vivendo em determinada localidade, possuindo raça, religião, idioma e tradições próprias, unidas por uma identidade oriunda desta raça, religião, linguagem e tradições em um sentimento de solidariedade, tendo em vista a preservar estas tradições, mantendo suas formas de culto e educando seus filhos dentro destas tradições.³

Por sua vez, a Subcomissão para Prevenção de Discriminação e Proteção de Minorias, em sua terceira, quarta e quinta sessão, tentou estabelecer uma definição do conceito, tendo em vista a elaboração de uma resolução, no âmbito das Nações Unidas, para a proteção de minorias. Assim, para a Subcomissão, a minoria pode ser entendida como

³ PERMANENT COURT OF INTERNATIONAL JUSTICE. *Collection of advisory opinions: the Greco-Bulgarian “Communities”*. Leyden: A. W. Sijthoff’s Publishing Company, 1930. (Serie B. No. 17). Disponível em: <https://www.icj-cij.org/files/permanent-court-of-international-justice/serie_B/B_17/01_Communautes_greco-bulgares_Avis_consultatif.pdf>. Acesso em: 3 jul. 2017.

um grupo não dominante na população, que possui e deseja preservar suas próprias características étnicas, religiosas e linguísticas, marcadamente distintas do resto da população; a minoria deve conter um número de pessoas suficiente, que seja capaz de assegurar a preservação destas tradições e características e, por fim, a minoria deveria ser leal ao Estado do qual são nacionais.

Com o tempo, este conceito foi sofrendo algumas modificações.⁴

A Declaração sobre os Direitos das Pessoas Pertencentes a Minorias Nacionais ou Étnicas, Religiosas e Linguísticas (ONU), adotada por consenso em 1992, identifica as minorias como sendo grupos nacionais ou étnicos, dotados de identidade linguística, religiosa ou cultural, cuja existência deve ser protegida pelos Estados. No entanto, mesmo neste momento, ainda não há um consenso a respeito da identificação de certos grupos como minorias (grupos indígenas, por exemplo), sendo, porém, destacado que a existência da minoria é uma questão de fato e que qualquer definição deve incluir aspectos objetivos (como a etnia, linguagem e religião) e subjetivos, como a autoidentificação de seus membros.

Em relação ao relatório relativo às questões de minorias no Brasil, os dados foram colhidos principalmente durante uma visita oficial da Relatora, Sr.^a Rita Izsák, ocorrida entre os dias 14 a 24 de setembro de 2015. Neste intervalo, ela teve contato com representantes dos Ministérios de Relações Exteriores, Justiça, Educação e Cultura, da Secretaria de Direitos Humanos, Políticas para Mulheres e Igualdade Racial, do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), com o gabinete do Procurador-Geral da República, com o Supremo Tribunal Federal, dentre outros. Foram visitados os Estados de São Paulo, Rio de Janeiro e Bahia, fazendo o texto também algumas menções à região norte do Estado de Minas Gerais. Foram feitas visitas a locais de interesse e reuniões com organizações não governamentais e representantes de comunidades e líderes religiosos.

4. Pontos a serem destacados do relatório

O relatório⁵ – relativamente curto – aborda quatro questões principais: questões relativas à população afro-brasileira, questões relativas aos quilombolas e outras comunidades tradicionais, questões relativas às comunidades ciganas e, por fim, questões

⁴ Informação transmitida em aula pelo Prof. Dr. Paulo Borba Casella.

⁵ UNITED NATIONS. General Assembly. *Report of the special rapporteur on minority issues on her mission to Brazil*. Thirty-first session. Feb. 2016. Disponível em: <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G16/021/35/PDF/G1602135.pdf?OpenElement>>. Acesso em: 3 jun. 2017.

relativas às minorias religiosas. À exceção dos ciganos, nota-se uma clara intersecção entre os temas, pois parte significativa das comunidades tradicionais/quilombolas e das minorias religiosas são, de fato, afrodescendentes.

O relatório aponta a alta diversidade da sociedade brasileira, formada, inicialmente, pelas comunidades indígenas, pelos colonizadores portugueses e por, estima-se, cinco milhões de pessoas trazidas do continente africano na condição de escravos. Além disso, no final do séc. XIX e início do séc. XX, a política de branqueamento estimulou a vinda de, aproximadamente, 5,2 milhões de pessoas provenientes de países europeus, às quais se somam imigrantes provenientes da Ásia e do Oriente Médio.

Esta miscigenação e a inexistência de uma política oficial de segregação permitiu o surgimento de um discurso de existência de igualdade jurídica e social para todos. Observa a relatora que o mito da “democracia racial” até pode ser verdade para alguns grupos – os descendentes de europeus – mas não o é, em absoluto, para os afrodescendentes e ciganos. O mito da democracia racial induz a crença de que a marginalização da população afro-brasileira se deve apenas à classe social ou à riqueza, negando, mais uma vez, a existência do racismo e da discriminação institucional.

A relatora especial considerou, para fins de seu trabalho, como grupos minoritários os grupos não dominantes (mesmo que numericamente superiores, como é o caso dos afro-brasileiros), ressaltando que a existência de uma minoria não depende de uma decisão estatal e nem se limita às minorias oficialmente reconhecidas.

4.1. Afro-brasileiros

Maioria numérica não dominante, vítima de marginalização generalizada e baixa representatividade política. Mesmo não sendo, tecnicamente, uma minoria, a relatora dedicou muito do seu trabalho a este grupo em razão da sua marcada não dominância e condição de inferioridade econômica e social. Ainda que exista uma quantidade significativa de normas federais e estaduais (a relatora destaca o Estatuto da Igualdade Racial e a alteração na Lei de Diretrizes e Bases da Educação), a mera atuação legislativa é insuficiente para dar conta da complexidade da questão.

Um ponto considerado positivo é a implementação de determinadas ações afirmativas, como as cotas. Por determinação legal, são reservadas, na administração pública federal, 20% de vagas a candidatos que se autodeclarem negros (Leis n. 12.711/12 e 12.990/14). Porém, a inexistência de cotas nos Poderes Legislativo e Judiciário e em cargos de confiança indica que o ingresso de afrodescendentes nestes espaços continua sendo muito dificultado. A título de exemplo, o relatório aponta que apenas 8,5% dos parlamentares (nível federal) são negros, apenas 15,7% dos juizes se declaram negros (sendo que estes ocupam aproximadamente 10% dos cargos existentes nos tribunais

superiores) e, no estado da Bahia, onde 76,3% da população é negra, apenas 9 promotores de justiça – em um universo de 470 – são negros.

Estes dados coincidem com as informações coletadas pelo Censo do Poder Judiciário, organizado pelo Conselho Nacional de Justiça. Dados de 2014 apontam que apenas 1,3% dos integrantes dos tribunais superiores, 0,9% dos juizes federais, 1,4% dos juizes estaduais e 1,9% dos juizes do trabalho se autodeclararam negros.

A relatora demonstra considerável preocupação com o fato de que, apesar de a imensa maioria dos promotores de justiça e juizes serem brancos, a política de “guerra às drogas” atinge principalmente os afro-brasileiros. Além de constatar uma persistente criminalização dos jovens negros, nota-se a insuficiente responsabilização dos perpetradores de atos violentos contra esta população, caracterizando aquilo que comumente tem sido chamado de “genocídio negro”.

Vale destacar, neste ponto, que as informações trazidas pela relatora especial coincidem com as considerações apresentadas pela Corte Interamericana de Direitos Humanos, quando do julgamento e condenação da República Federativa do Brasil por sua responsabilidade nas chacinas ocorridas na Favela Nova Brasília (1994 e 1995). Analisando o histórico de violência policial no Brasil, a Corte constatou que

A partir de 1998, a Secretaria de Segurança Pública do Rio de Janeiro começou a compilar essas estatísticas. Em 1998, 397 pessoas morreram por ação da polícia nesse Estado; em 2007, a cifra chegou a 1.330. Em 2014, houve 584 vítimas letais de intervenções policiais e, em 2015, esse número aumentou para 645.

Entre as vítimas fatais de violência policial, estima-se uma predominância de jovens, negros, pobres e desarmados. Segundo dados oficiais, “os homicídios são hoje a principal causa de morte de jovens de 15 a 29 anos no Brasil, e atingem especialmente jovens negros do sexo masculino, moradores das periferias e áreas metropolitanas dos centros urbanos. Dados do SIM/Datasus do Ministério da Saúde mostram que mais da metade dos 56.337 mortos por homicídios, em 2012, no Brasil, eram jovens (30.072, equivalente a 53,37%), dos quais 77,0% negros (pretos e mulatos) e 93,30% do sexo masculino”.

Na cidade do Rio de Janeiro, aproximadamente 65% das pessoas que morreram em 2015 são negras (negros e mulatos). No Estado do Rio de Janeiro, estudos mostram que a oportunidade de um jovem negro de morrer por ação da polícia é quase 2,5 vezes maior do que a de um jovem branco.

[...]

Por sua vez, a Comissão Interamericana salientou que as mortes ocorridas durante as intervenções policiais são registradas como legítima defesa; não obstante isso, da autópsia das vítimas comumente decorre que elas morrem por disparos recebidos em regiões vitais do corpo.

[...]

Um dos elementos que dificultam as investigações são os formulários de “resistência à prisão”, os quais são emitidos antes da abertura da investigação relativa a um homicídio cometido por um agente policial. *Antes de investigar e corroborar a conduta policial, em muitas das investigações se realiza uma investigação a respeito do perfil da vítima falecida e se encerra a investigação por considerar que era um possível criminoso.* (Grifo nosso).

A relatora expressa sua preocupação também em relação à situação de mulheres e meninas afro-brasileiras, além de destacar pontos relativos a aspectos socioeconômicos que contribuem para a perpetuação de um estado de violação de direitos e de dificuldade de ascensão social.

4.2. Quilombos e povos tradicionais

Os chamados “povos tradicionais” contém aproximadamente 4,5 milhões de pessoas e ocupam em torno de 25% do território nacional. Nos termos do Decreto n. 6.040/07, que institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais, estes podem ser entendidos como

grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais, que possuem formas próprias de organização social, que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição. (art. 3º, I).

A relatora constata que o reconhecimento constitucional da propriedade definitiva das terras tradicionalmente ocupadas, nos termos do art. 68 do ADCT (“Aos remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos”), não produziu consequências práticas significativas. Além disso, dificuldades econômicas, sociais, racismo, discriminação estrutural e violência contribuem para que o grupo dos quilombolas seja considerado “o mais excluído” dentre os excluídos – são, majoritariamente, negros, pobres, periféricos e rurícolas.

Há dificuldades burocráticas imensas e uma perceptível má vontade na demarcação dos quilombos; por outro lado, medidas desenvolvimentistas são adotadas sem que haja o consentimento prévio e esclarecido das comunidades em relação aos projetos implantados. Há uma desproporção de forças e, muito frequentemente, as comunidades tradicionais são silenciadas e seus direitos sequer são ponderados.

4.3. Ciganos

Presentes no Brasil desde o séc. XVI, a população cigana no Brasil é bastante significativa, sendo estimada em mais de 500 mil pessoas, divididas em três ramos principais (Kalon, Roma e Sinti). A relatora aponta a existência de um projeto de mapeamento das comunidades ciganas e, de acordo com as informações levantadas, a maioria dos acampamentos está em Minas Gerais, Bahia e Goiás; ao contrário da crença comum, apenas a minoria das comunidades se mantém nômade.

Aparentemente, as comunidades ciganas são as mais invisíveis minorias do Brasil, sendo patente a desconfiança mútua, entre comunidades e governo. A invisibilidade contribui para a marginalização e há uma evidente falta de políticas públicas específicas capazes de garantir os direitos desta população.

4.4. Minorias religiosas

A relatora constata que, via de regra, há uma significativa tolerância religiosa no Brasil – com uma única e bem marcada exceção: as religiões de matriz africana. Enquanto muçulmanos, judeus e outras minorias religiosas relataram experiências positivas em relação à liberdade religiosa e não reportam atos de intolerância ou de ódio, o mesmo não pode ser dito em relação aos adeptos de religiões de matriz africana, que têm encarado uma crescente onda de assédio, atos de violência e discurso de ódio, com vandalismo a locais de culto e, especialmente, a perseguição constante por parte de adeptos de religiões neopentecostais.

Os membros destas comunidades religiosas experimentam um vasto rol de medidas discriminatórias, seja nas escolas, no local de trabalho, na vizinhança e em contatos com o poder público. São discriminados em razão do uso de vestes tradicionais, seus símbolos religiosos são banidos de locais de trabalho, o seu acesso a hospitais, instituições públicas e outros espaços, no intuito de prestar conforto espiritual a enfermos, internos ou encarcerados é obstaculizado e até mesmo crianças têm sido vítimas de agressões e discriminação.

Os praticantes destas religiões percebem que o crescimento do número de evangélicos neopentecostais tem impactado muito significativamente em suas liberdades religiosas. A concentração dos meios de comunicação em mãos evangélicas tem contribuído

para o constante reforço de estigmas e estereótipos; por outro lado, é preocupante o crescimento da bancada evangélica, haja vista que isso implica na aprovação de projetos de lei que criminalizam práticas religiosas e dificultam o reconhecimento e punição de atos discriminatórios.

A relatora aponta a impunidade generalizada que cerca os ataques às pessoas, templos e locais de culto. Constata-se uma forte resistência em assegurar aos adeptos das religiões de matriz africana a mesma proteção assegurada aos adeptos de outras religiões e, muitas vezes, os rituais e práticas são reduzidos a meras manifestações folclóricas, resultando em menor proteção. A falta de confiança nos agentes responsáveis pela aplicação da lei e a falta de resposta ou até mesmo de investigação dos ataques relatados contribui para um forte sentimento de marginalização e discriminação destas comunidades. Muitas vezes, as violações de direitos nem sequer chegam a ser reconhecidas enquanto tais.

4.5. Recomendações da relatora especial

A relatora considera que houve um progresso significativo na criação de políticas e normas de combate à discriminação estrutural existente na sociedade brasileira. Muitas iniciativas foram adotadas nas últimas décadas, apontadas pela relatora como passos necessários para se fazer frente a um legado de 500 anos de escravidão, racismo e injustiças perpetradas contra grupos minoritários.

No entanto, em relação aos afro-brasileiros, ainda há falhas consideráveis no encaminhamento de políticas de combate a uma discriminação que é bastante enraizada na sociedade brasileira. Dados estatísticos revelam a enormidade do desnível das condições socioeconômicas experimentadas por pretos e pardos em relação ao restante da população. Em áreas-chave, como educação, emprego, saúde e moradia, eles continuam na base da pirâmide; o racismo e a discriminação estrutural produzem um impacto significativo nas vidas destas pessoas e minimizam as ofertas de oportunidades de ascensão social. Ainda que a sociedade, como um todo, conviva com altos índices de violência, é evidente que esta possui uma clara dimensão racial. Outra questão preocupante diz respeito às mortes provocadas por agentes do Estado – em especial, as polícias militares – e que frequentemente permanecem impunes.

A relatora expressa preocupação com o crescimento da criminalização de afro-brasileiros, evidenciada pelas taxas desproporcionalmente altas de encarceramento. A chamada “guerra às drogas” aumentou o encarceramento de homens negros, o que impacta tanto social quanto econômica e afetivamente na estruturação das famílias; a mídia, em parte, deve ser responsabilizada, pois contribui para a divulgação de uma imagem estereotipada da comunidade afro, frequentemente associada à criminalidade.

Em relação às comunidades quilombolas, esforços significativos são necessários para que suas terras sejam demarcadas, nos termos da Constituição de 1988. Há que se ponderar a aparente desarmonia entre as prioridades governamentais relativas ao desenvolvimento econômico e as garantias de direitos destas comunidades tradicionais. Esta desarmonia se manifesta na ausência de consulta prévia às comunidades e no desrespeito do princípio do consentimento livre e esclarecido.

Em relação às minorias religiosas, o padrão geral de tolerância não se aplica aos cultos de matriz africana. Incidentes violentos demandam esforços adicionais para o combate a estas práticas agressivas e discriminatórias, de modo a garantir que também estas religiões sejam reconhecidas e respeitadas.

A relatora especial sugere uma melhor estruturação de um quadro normativo e institucional para a proteção dos direitos humanos das minorias, com bastante ênfase na resposta à “crise de homicídios” contra a população negra. Investigações e julgamentos devem ser realizados, a política de “guerra às drogas” deve ser revista, a idade penal deve ser mantida aos 18 anos, sendo recomendada, também, a abolição da polícia militar (vale lembrar que esta é uma recomendação persistente do sistema ONU ao Brasil, seja em razão do trabalho de relatores, seja nos termos da Revisão Periódica Universal).

Um ponto considerado positivo é o surgimento de uma incipiente legislação de proteção às comunidades ciganas, como o Decreto que institui o Dia Nacional do Cigano e o PLS n. 248/2015, que cria o Estatuto do Cigano, assegurando a proteção de direitos sociais, trabalhistas e culturais.

Por fim, dentre outras recomendações, a relatora sugere que seja assegurado, aos grupos minoritários, espaço nos meios de comunicação de massa, bem como sejam adotadas medidas que assegurem a sua adequada representação política. É sugerida, também, a criação de um observatório independente de mídia, capaz de apontar as desigualdades nas representações dos diferentes grupos.

5. Pontos a serem criticados do relatório

A primeira grande questão a ser apontada é que este é um relatório datado. Passados apenas dois anos de sua apresentação, nota-se que as mudanças vividas pelo país recentemente deixam o relatório bastante descontextualizado, especialmente em se considerando que o atual governo tem sido responsável por muitos e consideráveis retrocessos em questões sociais – a título de exemplo, o antigo Ministério das Mulheres, Igualdade Racial e Direitos Humanos foi extinto em 2016 (suas responsabilidades foram transferidas para o Ministério de Justiça e Cidadania) e recriado em 2017 (Ministério de Direitos Humanos), sem, contudo, que se observe maior relevância em sua atuação.

Ainda que o relatório tenha trazido à discussão questões relevantes, o tempo de realização da visita foi considerado muito curto e os locais visitados não são considerados suficientes para abarcar toda a gama de questões relativas aos direitos de minorias no Brasil. Uma visita de dez dias e um relatório de 22 páginas não são capazes de expressar o grau de complexidade da questão. O relatório é superficial e opaco, com poucos pontos dignos de nota – sob este aspecto, destacam-se os dados relativos à população cigana – mas, em sendo o trabalho de uma relatora especial, é esta a visão que será propagada, quando da realização de levantamentos e pesquisas sobre o tema ao redor do mundo; além disso, dificilmente um pesquisador estrangeiro terá o instrumental necessário para constatar as inconsistências do documento apresentado. Infelizmente, a nosso ver, o relatório mostra-se insuficiente, sob muitos aspectos.

Observa-se uma intersecção muito significativa entre a população afro-brasileira, quilombolas e adeptos de religiões de matriz africana. Esta intersecção faz com que diversos focos de discriminação se concentrem nos mesmos grupos e os efeitos deletérios desta sobreposição de fatores de discriminação foi pouco explorado no relatório.

Outra questão a ser apontada diz respeito ao próprio reconhecimento dos negros e pardos como minoria. A relatora explica que, apesar de serem a maioria absoluta da população, o fato de não estarem em posição de dominância econômica e política justifica a sua identificação enquanto minoria; no entanto, este não é um argumento isento de críticas, haja vista que parte significativa da doutrina internacionalista entende que, para o reconhecimento de um grupo como minoritário, a característica numérica é fundamental. Sobre este tópico, o próprio Francesco Capotorti, em seu relatório, considerou a inferioridade numérica como um dos elementos necessários para a identificação da minoria. Ainda que este quesito possa ser relativizado, entendemos que este posicionamento deveria ter sido mais bem fundamentado, justificando melhor as razões que levaram à sua desconsideração.

Outro ponto a ser criticado diz respeito ao uso da expressão “genocídio negro”. Ainda que as violações de direitos sejam graves, sistemáticas e possuam um claro viés racial, entende-se que não é apropriada a utilização do termo genocídio. Nos termos da Convenção para a Prevenção e Repressão do Crime de Genocídio (1948), “entende-se por genocídio qualquer dos seguintes atos, cometidos com a intenção de destruir, no todo ou em parte, um grupo nacional, étnico, racial ou religioso, tal como: (a) assassinato de membros do grupo; (b) dano grave à integridade física ou mental de membros do grupo; (c) submissão intencional do grupo a condições de existência que lhe ocasionem a destruição física total ou parcial; (d) medidas destinadas a impedir os nascimentos no seio do grupo; (e) transferência forçada de menores do grupo para outro grupo” (art. 2º). Observa-se que apenas com uma interpretação extremamente flexível dos termos da Convenção é que se poderia assumir que há, de fato, no Brasil, um genocídio em andamento.

Lemkin define que “*par ‘génocide’, nous entendons la destruction d’une nation ou d’un groupe ethnique [...]*” (LEMKIN, 2008, p. 215); ainda que os atos sejam passíveis de condenação, que os números sejam extremamente elevados, que o viés racial seja bastante marcado e que, evidentemente, tais atos mereçam repreensão, julgamento e punição, não há condições suficientes para se considerar a ocorrência de um genocídio, em razão dos próprios elementos necessários para o reconhecimento de um genocídio. Não se pode, a título de exemplo, comparar o suposto “genocídio negro” que ora ocorre no Brasil com o que ocorreu na Armênia, em 1915 ou no Camboja, promovido pelo Khmer Vermelho. Aparentemente, escapou à relatora que o uso da expressão “genocídio negro” visa chamar a atenção para o fato, e não indicar a ocorrência, de fato, de uma política genocida em andamento.

Uma ausência sentida é a falta de uma análise mais aprofundada do peso da “bancada evangélica”. Somado ao controle dos meios de comunicação, este tem se mostrado um dos principais fatores de perseguição – não só religiosa, mas também contra grupos vulneráveis, em especial a população LGBT – do Brasil. Além da aprovação de projetos de lei que resultam na criminalização de práticas religiosas, a bancada evangélica dificulta extremamente ou mesmo impede a aprovação de projetos de lei que não sejam condizentes com os valores morais defendidos por tais entidades religiosas, o que resulta não só em medidas que perpetuam a discriminação estrutural, mas também em atos que impactam negativamente em aspectos socioeconômicos do conjunto da população. Entende-se que o tema não foi abordado com a profundidade merecida.

6. Considerações finais

Apesar de interessante e de tocar nos principais pontos relativos às minorias existentes no Brasil (com exceção dos grupos indígenas, expressamente excluídos do rol de tópicos analisados pela relatora especial), se analisado sob a perspectiva de pesquisadores que já tem algum contato com o tema, o relatório não chegou a trazer nenhuma novidade – exceto, talvez, em relação à população cigana. Todavia, mesmo em relação a esta, a fidedignidade dos dados coletados pode ser questionada, especialmente levando-se em consideração as peculiaridades dos grupos estudados.

Há que se ponderar que, em sendo o Brasil um país tão plural, populoso e diversificado, uma visita de dez dias seria insuficiente, sob qualquer perspectiva, para se atender à tarefa de construção de um quadro da condição de minorias no Brasil; além disso, considera-se que importantes comunidades brasileiras foram mantidas fora dos estudos da relatora especial, haja vista as visitas terem se limitado a três ou quatro estados da federação (no texto, é mencionado o estado do “Norte de Minas”, que compreende a região de Montes Claros e parte do sul da Bahia; este, porém, não é um “estado oficial”).

Uma grande ausência diz respeito à inexistência de comentários sobre os grupos de imigrantes que chegam ao Brasil. Haitianos, sírios, bolivianos, venezuelanos, chineses e outros têm formado grandes comunidades e dados de organizações não governamentais (como o ADUS, por exemplo) apontam para esporádicas, porém crescentes, denúncias de atos discriminatórios. A situação destes imigrantes foi analisada de modo muito superficial quando da análise das minorias religiosas, mas considera-se que a abordagem foi insuficiente.

Acredita-se que foi dada pouca ênfase às dificuldades socioeconômicas enfrentadas por meninas e mulheres negras. Para além da questão da violência, a maternidade precoce, os casamentos e uniões estáveis de meninas abaixo da idade legal, o feminicídio e a constante objetificação do corpo da mulher negra não foram abordados (ou não o foram com o grau de detalhes merecido). Para além da violência que vitima o homem negro (e que é resultado direto da criminalidade e da política de “guerra às drogas”), a violência que atinge a mulher negra é naturalizada e, infelizmente, invisível. A perpetuação de estereótipos de gênero e de “beleza” compromete o acesso de direitos de inúmeras meninas, perpetuando o ciclo de exclusão social.

Por fim, tem-se que este é o relatório que será disponibilizado pelos meios de comunicação do Conselho de Direitos Humanos e outros órgãos do sistema ONU. Ainda que superficial, excessivamente conciso e parcial, entende-se que o documento é válido em razão de seus acertos, como no apontamento da necessidade de maior comprometimento do governo brasileiro para com a implementação de direitos, para a revisão da política de encarceramento em massa e “guerra às drogas” e a necessidade de responsabilização dos perpetradores de delitos, especialmente em se tratando de agentes de segurança pública. No entanto, como acima mencionado, em se tratando de um documento que tem relativa publicidade, dificilmente um leitor pouco familiarizado com o contexto brasileiro será capaz de atentar para as suas inconsistências; assim, infelizmente, o relatório contribui para a propagação de um quadro incompleto da situação das minorias no Brasil. Talvez, com um pouco mais de tempo, o resultado final poderia ter sido mais completo e aprofundado.

São Paulo, de junho de 2017.

Referências

ABRAHAM, Meghna. Special procedures. In: ABRAHAM, Meghna. *A new chapter for human rights: a handbook on issues of transition from the Commission on Human Rights to the Human Rights Council*. Genève: Médecine & Hygiène, June 2006. p. 32-50. Disponível em: <<http://olddoc.ishr.ch/handbook/Chpt3.pdf>>. Acesso em: 1 jun. 2017.

CAPOTORTI, Francesco. *Study on the rights of persons belonging to ethnic, religious and linguistic minorities*. New York: United Nations, 1979.

CASELLA, Paulo Borba; ACCIOLY, Hidelbrando; SILVA, Geraldo Eulálio do Nascimento e. *Manual de direito internacional público*. 17. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

criação do Estatuto do Cigano está em análise na Comissão de Educação. *Senado notícias*, Brasília, mar. 2018. Disponível em: <<http://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2017/02/01/criacao-do-estatuto-do-cigano-esta-em-analise-na-comissao-de-educacao>>. Acesso em: 29 maio 2017.

EM RELATÓRIO, CPI apresenta sugestões para acabar com genocídio da juventude negra. *Senado notícias*, jun. 2016. Disponível em: <<http://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/06/08/em-relatorio-cpi-apresenta-sugestoes-para-acabar-com-genocidio-da-juventude-negra>>. Acesso em: 29 maio 2017.

LEMKIN, Rafaël. *Que'est-ce qu'un génocide?* Paris: Éditions du Rocher, 2008. (Démocratie ou totalitarisme).

LIMON, Marc; POWER, Hilary. *History of the United Nations special procedures mechanism*. Versoix, Sept. 2014. Disponível em: <http://www.universal-rights.org/wp-content/uploads/2015/02/URG_HUNSP_28.01.2015_spread.pdf>. Acesso em: 1 jun. 2017.

LINHA cronológica sobre o conceito de genocídio. In: HOLOCAUST Encyclopedia. Disponível em: <<https://www.ushmm.org/wlc/ptbr/article.php?ModuleId=10007095>>. Acesso em: 28 maio 2017.

PERMANENT COURT OF INTERNATIONAL JUSTICE. *Collection of advisory opinions: the Greco-Bulgarian "Communities"*. Leyden: A. W. Sijthoff's Publishing Company, 1930. (Serie B. No. 17). Disponível em: <https://www.icj-cij.org/files/permanent-court-of-international-justice/serie_B/B_17/01_Communautes_greco-bulgares_Avis_consultatif.pdf>. Acesso em: 3 jul. 2017.

QUEIROZ, Leonardo. O genocídio da juventude negra no Brasil. *Portal Geledés*, São Paulo, 2015. Disponível em: <<http://www.geledes.org.br/o-genocidio-da-juventude-negra-no-brasil/#gs.ysv1UdY>>. Acesso em: 29 maio 2017.

RAMOS, André de Carvalho. *Processo internacional de direitos humanos: análise dos sistemas de apuração de violações de direitos humanos e a implementação das decisões no Brasil*. Rio de Janeiro, São Paulo: Renovar, 2002.

UNITED NATIONS. General Assembly. *Report of the special rapporteur on minority issues on her mission to Brazil*. Thirty-first session. Feb. 2016. Disponível em: <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G16/021/35/PDF/G1602135.pdf?OpenElement>>. Acesso em: 3 jun. 2017.

_____. General Assembly. *Resolution adopted by the General Assembly 60/251*. Sixtieth session. Apr. 2006. Disponível em: <http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/A.RES.60.251_En.pdf>. Acesso em: 1 jun. 2017.

UNITED NATION. Human Rights. Office of the High Commissioner. *Special procedures of the Human Rights Council*. Geneva. Disponível em: <<http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/SP/Pages/Introduction.aspx>>. Acesso em: 3 jun. 2017.