



UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA
CENTRO DE CIÊNCIAS BIOLÓGICAS E SOCIAIS APLICADAS – CCBSA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS

DANIEL JORGE PEDROSA COLOM

**O COMBATE À DISCRIMINAÇÃO RACIAL E AO RACISMO NOS EUA:
UMA ANÁLISE A PARTIR DO CICLO DE VIDA DA NORMA**

João Pessoa-PB

2017

DANIEL JORGE PEDROSA COLOM

**O COMBATE À DISCRIMINAÇÃO RACIAL E AO RACISMO NOS EUA:
UMA ANÁLISE A PARTIR DO CICLO DE VIDA DA NORMA**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade Estadual da Paraíba como requisito parcial para obtenção do título de Mestre.

Orientadora: Prof. Dra. Cristina Carvalho Pacheco

João Pessoa-PB

2017

É expressamente proibido a comercialização deste documento, tanto na forma impressa como eletrônica. Sua reprodução total ou parcial é permitida exclusivamente para fins acadêmicos e científicos, desde que na reprodução figure a identificação do autor, título, instituição e ano do trabalho.

C692c Colom, Daniel Jorge Pedrosa.
O combate à discriminação racial e ao racismo nos EUA:
[manuscrito] : uma análise a partir do ciclo de vida da norma /
Daniel Jorge Pedrosa Colom. - 2017.
77 p.

Digitado.

Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) -
Universidade Estadual da Paraíba, Pró-Reitoria de Pós-
Graduação e Pesquisa, 2018.

"Orientação : Prof. Dr. Cristina Carvalho Pacheco,
Coordenação do Curso de Relações Internacionais - CCBSA."

1. Racismo. 2. Ciclo de Vida da Norma. 3. Estados Unidos
da América.

21. ed. CDD 320.56

DANIEL JORGE PEDROSA COLOM

**O COMBATE À DISCRIMINAÇÃO RACIAL E AO RACISMO NOS
EUA: UMA ANÁLISE A PARTIR DO CICLO DE VIDA DA NORMA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade Estadual da Paraíba, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Relações Internacionais.

Área de concentração: Política Internacional.

Aprovado em: 18/09/2017.

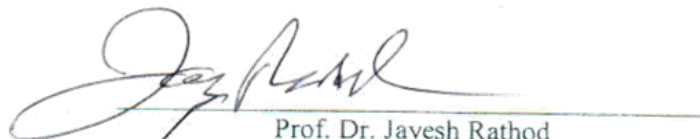
BANCA EXAMINADORA



Prof.ª Dr.ª Cristina Carvalho Pacheco
Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)



Prof. Dr. Alexandre César Cunha Leite
Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)



Prof. Dr. Jayesh Rathod
American University/WCL

AGRADECIMENTOS

Ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da UEPB pela oportunidade, confiança e paciência que me foram oferecidas.

À minha orientadora, Cristina Pacheco, que me auxiliou durante todo o percurso e que me ensinou muito mais do que imaginava.

À professora Raquel Melo por ter me reprovado em sua disciplina, o que me proporcionou uma das lições mais importantes desse mestrado: os maus resultados provêm de pouco comprometimento.

Aos professores Jayesh Rathod, Raquel Melo e Silvia Nogueira por terem contribuído enormemente com minha pesquisa durante e após a banca de qualificação. E a todos os outros professores que fazem parte do programa, aqui representados pelos coordenadores Paulo Kuhlmann e Alexandre Leite. E novamente a Jayesh Rathod e a Alexandre Leite por sua colaboração na banca de defesa da dissertação.

À toda minha turma do PPGR 2015. Em especial as pessoas que participaram de diversos *vernissages* e que eu espero que paguem meu dinheiro: Hugo Agra, Lohana Ramos (AKA Rosa), Maria Eduarda e Valter Angelo. Com eles pude criar laços mais estreitos, verdadeiros e duradouros. E ao mais construtivista entre os Pedros, Pedro Augusto.

À mainha, meu amor, e aos demais que aparecem na minha árvore genealógica e têm algum carinho por mim.

Às Sofrianes que sofreram comigo em ramblas, congressos, grupos de Whatsapp e hostels: Anna Beatriz Leite, Arthur Murta, Natália Nunes e Pedro Frazão.

Aos que me acompanham desde a graduação e continuarão ao infinito e além: o supracitado Arthur, Aline Matos, Beatriz Rodrigues e Taís Fonseca. Em especial à Santa Geórgia Albuquerque dos Ouvidos Incansáveis, amém.

Aos colegas de NAI: Elze Rodrigues, João Lima, Eth Ludmila de Gois e Stephanie Garcia, que me acompanharam no início desta jornada.

À Kallina, Rita, Raissa, Wellita, Krol e Gil por me proporcionarem tardes agradabilíssimas de estudo e de conversa no Miss Caffê.

Ao meu vizinho que disponibilizou a sua internet para que eu tivesse acesso à informação.

Aos amigos de infância, às amigas do Yázigi, aos amigos do PEIEx e a todos que me apoiaram de alguma forma nesses anos de mestrado.

A todos que lutaram contra as injustiças do mundo.

RESUMO

A presente dissertação buscou compreender como os Estados Unidos incorporaram a norma de combate à discriminação racial e ao racismo, de acordo com o modelo de Cascata de Norma, da abordagem construtivista do Ciclo de Vida da Norma, idealizada por Finnemore e Sikkink (1998). A pesquisa foi feita com a metodologia qualitativa de revisão bibliográfica, contando com três capítulos: no primeiro, expõe-se a trajetória do racismo e da discriminação racial nas relações internacionais, o conceito de igualdade nos tratados de direitos humanos e as características de determinados tratados internacionais de direitos humanos que abordam a questão racial; no segundo, explica-se a perspectiva construtivista do Ciclo de Vida da Norma e o modelo de Cascata de Norma; e, no terceiro capítulo, analisa-se como os Estados Unidos combatem a discriminação racial e o racismo à luz do Ciclo de Vida da Norma. Em conclusão, averiguou-se que os Estados Unidos interpretam que o combate à discriminação racial e ao racismo se dá, prioritariamente, com a conquista de igualdade de direitos civis e políticos.

Palavras-chave: Racismo; Ciclo de Vida da Norma; Estados Unidos da América.

ABSTRACT

This thesis sought to understand how the United States incorporated the norm to combat racial discrimination and racism, according to Norm's Cascade model, of the constructivist approach to Norm's Life Cycle, devised by Finnemore and Sikkink (1998). The research was carried out using the qualitative method of bibliographical revision, with three chapters: the first presents the trajectory of racism and racial discrimination in international relations, the concept of equality in human rights treaties and the characteristics of certain international treaties of human rights that address racial issues; In the second, the constructivist perspective of the Norm's Life Cycle and the Norm Cascade model are explained; And the third chapter examines how the United States fights racial discrimination and racism in the light of the Norm's Life Cycle. Finally, it was found that the United States interprets the fight against racial discrimination and racism as a priority to achieve equal civil and political rights.

Keywords: Racism; Norm's Life Cycle; United States of America.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CDESC	Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais
CERD	Comitê para Eliminação da Discriminação Racial
CRC	Civil Rights Congress
ICERD	Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial
NAACP	National Association for the Advancement of Colored People
NNC	National Negro Congress
OIT	Organização Internacional do Trabalho
ONG	Organização Não Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
PIDCP	Pacto Internacional dos Direitos Cíveis e Políticos
PIDESC	Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais

Sumário

INTRODUÇÃO	11
1 O COMBATE À DISCRIMINAÇÃO RACIAL NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS	17
1.1 Considerações Iniciais.....	17
1.2A Raça, o Racismo e a Discriminação Racial	17
1.3A Igualdade, a Discriminação e a Responsabilidade do Estado nos Tratados de Direitos Humanos	24
1.3.1Os Tratados Universais de Direitos Humanos e a Discriminação.....	29
1.4A Discriminação Racial nos Tratados Internacionais	30
1.4.1A Convenção Internacional Sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial	32
1.5 Considerações Parciais.....	37
2AS NORMAS INTERNACIONAIS SOB A PERSPECTIVA CONSTRUTIVISTA DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS.....	38
2.1 Considerações Iniciais.....	38
2.2 O Construtivismo	38
2.2.1 O Ciclo de Vida da Norma	43
2.2.2 Emergência da Norma.....	48
2.2.3 Ponto de Inflexão e Cascata da Norma	50
2.2.4 Internalização da Norma.....	53
2.3 Conclusões Parciais.....	54
3O PAPEL DOS ESTADOS UNIDOS NO ESTABELECIMENTO DA NORMA INTERNACIONAL DE COMBATE À DISCRIMINAÇÃO RACIAL E AO RACISMO	56
3.1 Considerações Iniciais.....	56
3.2 Emergência Da Norma.....	56
3.3Ponto de Inflexão e Cascata da Norma.....	62
3.4Internalização da norma internacional pelos Estados Unidos	66
3.5 Considerações Parciais.....	73
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	74
REFERÊNCIAS	76

INTRODUÇÃO

É evidente que existem grupos de pessoas que apresentam diferenças sociais e econômicas entre si em todo o mundo, entretanto essas disparidades são mais acentuadas em alguns países do que em outros. Essas diferenças podem ser relacionadas a problemas econômicos pontuais ou crônicos desses Estados, todavia alguns dados podem levantar questionamentos sobre as dificuldades econômicas dos países constituírem-se no único fator que separaria “naturalmente” diferentes grupos de pessoas no mundo e dentro dos países.

Caso o fator econômico seja considerado válido como elemento explicativo para essa diferenciação, a origem dessa diferenciação pode ocorrer internacionalmente entre diferentes etnias, entre metrópole e colônia, e internamente àqueles Estados que segregam povos a certos recursos que outros grupos tenham. Portanto, elementos como diferenças econômicas e sociais ampliam o debate em torno da temática da discriminação racial e levantam alguns questionamentos: ela é uma ação consciente do Estado que discrimina explicitamente ou é mais que isso, e a falta de ação do Estado em corrigir essas diferenças já é em si uma ação enviesada? É possível seguir além e questionar quais seriam as raízes do pensamento discriminatório, o racismo, e o que pode ser considerado como o conceito mais adequado de igualdade entre as pessoas.

A igualdade de direitos está entre os valores ocidentais mais estimados, mas, apesar de sua relevância, o princípio da igualdade não está enraizado na formação dos países que o defendem. O Ocidente passou por anos de conflito entre grupos étnicos distintos para que tal valor fosse incorporado como direito, previsto na norma e garantido em sua extensão aos cidadãos. E durante muito tempo tais conflitos não se caracterizavam obrigatoriamente como violentos. E ainda restam dúvidas se a igualdade, jurídica ou de fato, é realmente aplicada para a população.

Para além dos elementos econômicos e sociais considerados explicativos, o combate ao racismo e à discriminação racial não se limita às fronteiras dos países. Essa luta é incentivada internacionalmente e a não aceitação desses problemas é defendida como uma das características fundamentais dos Estados desenvolvidos. Por serem debatidos e combatidos internacionalmente há alguns anos pelos países e pela sociedade civil, o racismo e a discriminação racial tornaram-se temas relevantes de estudo em algumas perspectivas teóricas do campo das Relações Internacionais mais recentes.

As teorias de Relações Internacionais desenvolveram-se de diversas formas desde sua criação e, atualmente, esse campo de pesquisa amplia e aprofunda seus estudos para além das questões tradicionais, como o meio ambiente, as questões de gênero, o terrorismo e a questão racial, que será abordada nesta pesquisa.

Os primeiros autores a teorizarem sobre as Relações Internacionais buscaram compreender as razões de Estado, voltando-se prioritariamente às questões materiais, consideradas importantes pela precedência que possuem sobre questões intangíveis, como direitos humanos, por exemplo. Apesar dessa perspectiva tradicional permanecer relevante, outro arcabouço teórico surgiu em finais dos anos 1980 voltado à discussão de outras questões, não tão tangíveis, como identidades, ideias e crenças (ONUF, 1989; WENDT, 1992; KRATOCHWIL, 1986; HOPF, 1998; ADLER, 1997). Um dos pontos fundamentais da abordagem construtivista é o foco na relação contínua entre atores e estruturas, os elementos que os constroem e que as modificam. Dentro dessa abordagem encontra-se a teoria do Ciclo de Vida da Norma. Preocupada com essa co-constituição entre agente e estrutura, ela analisa a causalidade de como uma crença pessoal é empreendida internacionalmente para a substituição de outra já existente ou para a criação de uma nova. Portanto, a ideia da necessidade de combate à discriminação racial e ao racismo viria a substituir a ideia anterior, que naturalizava a discriminação por raça.

Apesar da questão racial ter sido incorporado mais recentemente às Relações Internacionais, o racismo e a discriminação racial já são discutidos desde o final da década de 1950 entre os Estados nas Organizações Internacionais, sendo a Organização Internacional do Trabalho a primeira a tomar uma ação que os combatessem em 1958. Mesmo sendo debatido há mais de meio século, esses problemas estão longe de encontrar uma solução e, por isso, continuam como tema submetido a discussões não apenas nas organizações internacionais atualmente¹, mas principalmente nos Estados, a fim de encontrar medidas que os constrem, contenham, e, preferencialmente, solucionem. Um fator importante para a recorrência do tema é a facilidade cada vez maior de migração e interação de povos de diferentes culturas, gerando assim territórios com uma pluralidade maior de etnias.

Os Estados Unidos são um dos países que detêm um notável histórico interno de lutas contra a discriminação racial, que foram reconhecidas pelas lutas de Martin Luther

1 Como a Conferência das Nações Unidas Contra o Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Conexa de 2001 (em Durban, África do Sul) e a Conferência de Exame de Durban em 2009.

King Jr. e Malcom X² na década de 1960 em busca de direitos civis para a população negra que sofria discriminação racial. Entretanto, mesmo com os avanços domésticos alcançados naquele país, a questão racial continua sendo um tema discutido, em movimentos sociais atuais, como o *Black Lives Matter*,³ que combate o racismo antigo e ainda recorrente contra a população negra. Além desse problema, há a denúncia quanto a outros tipos de racismo, como aquele contra a população muçulmana.

Além de demonstrações explícitas de discurso de ódio que buscam inferiorizar minorias étnicas e sociais, como ocorreu em agosto de 2017 em Charlottesville, no estado da Virgínia, nos Estados Unidos, há outros indicadores sociais e econômicos que demonstram diferenças relevantes entre negros e brancos. No início dos anos 2000, o índice de desemprego de pessoas negras era o dobro de pessoas brancas, assim como o índice de mortalidade infantil. O índice de pobreza de crianças negras foi quase quatro vezes maior do que a de crianças brancas e o valor da moradia de pessoas brancas era seis vezes superior do que o de pessoas negras (LUSANE, 2004, p. 25).

A questão racial pode ser relacionada aos Estados Unidos em âmbitos diferentes, doméstica e internacionalmente, porém não isolados um do outro. Essa relação do plano doméstico com o internacional torna-se inevitável pela importância dos Estados Unidos para o mundo, pois é um país que, em razão de suas capacidades materiais, como a econômica e militar, tem grande relevância internacional, tanto na Guerra Fria como no Pós-Guerra Fria, e por querer representar um ideal a ser seguido, como país democrático, liberal, desenvolvido, “bom”, valores em torno dos quais constrói cuidadosamente sua identidade enquanto *hegemon*.

Mullings (2005, p. 668) considera que o racismo é um “dilema estadunidense”, pois essa situação é derivada da contradição entre a ideologia de igualdade proferida pelos Estados Unidos e suas práticas de discriminação e segregação racial. Por ter grande relevância e, conseqüentemente, influência para o mundo, é cabível analisar o interesse desse país em apoiar ou rechaçar a discussão dos temas que são debatidos internacionalmente, como o caso da questão racial. Mesmo que os Estados Unidos não sejam um líder para a promoção de um determinado tema, sua posição sobre ele (favorável ou não) é levada em consideração no cenário internacional.

2 Os grandes nomes da luta pelos Direitos Civis na época. Suas relevâncias específicas serão elaboradas no terceiro capítulo da dissertação.

3 O *Black Lives Matter*, de acordo com seu site, é um movimento social organizado nos Estados Unidos e criado em 2012 (após abusos policiais contra a população negra) que busca combater o racismo e a discriminação racial.

A questão racial justifica-se como objeto de pesquisa para as Relações Internacionais por sua frequência cada vez maior nos debates de política internacional e por sua relevância para os Estados, ONGs e Organizações Internacionais. A globalização permite que hoje existam deslocamentos diários e intenso entre os povos se comparada aos séculos anteriores, o que resulta em um contato mais frequente entre pessoas com culturas completamente distintas, não é algo necessariamente visto como positivo entre esses. Portanto, cabe à academia compreender como essa interação gera hostilidades e como a sociedade civil e os Estados agem por meio da política internacional para resolver os problemas decorrentes desses choques.

Dessa forma, o objetivo deste trabalho é: analisar como os Estados Unidos incorporaram a Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, de acordo com a teoria do Ciclo de Vida da Norma. Para tanto, prossegue-se pelos seguintes objetivos específicos: examinar o surgimento do racismo e da discriminação racial e como esses moldam as ações sociais; debater quais são os conceitos de igualdade dentro dos tratados de direitos humanos e analisar como a discriminação racial é compreendida por eles; discorrer sobre a teoria Ciclo de Vida da Norma, trazendo os principais autores sobre o tema e suas discussões internas; traçar o processo de emergência, difusão e internalização das normas de direitos humanos; explicar, com o instrumental do Ciclo de Vida da Norma como os Estados Unidos incorporaram Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial em sua legislação, verificando a incidência dos casos de discriminação racial; e analisar o papel dos atores não estatais para a internalização da norma.

A fim de alcançar o objetivo geral e os objetivos específicos propostos, estrutura-se este trabalho em três capítulos. O primeiro capítulo exporá as definições de raça, racismo, racialismo, igualdade e discriminação. Além disso, abordará os avanços e os limites dos tratados de Direitos Humanos, com um foco maior na Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, que observa o combate à discriminação racial e a responsabilidade do Estado em combater o problema, de forma direta e indireta. Essas informações serão a base para compreender como os Estados Unidos definem e tratam o racismo desde que foi consagrado internacionalmente e, portanto, como internalizaram as leis internacionais de combate ao racismo e à discriminação racial. Dessa forma, esse capítulo caracteriza-se por ser mais conceitual e descritivo.

O segundo capítulo será teórico e explicará como as normas de combate à discriminação racial são abarcadas teoricamente pelo campo das Relações Internacionais. Para tanto, explicar-se-á os fundamentos do construtivismo e como eles moldaram a teoria do Ciclo de Vida da Norma, em seguida, abordar-se-á as principais características dessa teoria, considerando as várias formas que esse ciclo pode tomar de acordo com diferentes pesquisadores da área. Além de localizar o objeto de estudo nas Relações Internacionais, a teoria de Ciclo de Vida das Normas será aplicada ao caso específico de como os Estados Unidos incorporaram as normas de combate à discriminação racial e ao racismo no capítulo seguinte.

Por fim, no terceiro capítulo, analisar-se-á a relação entre o racismo e a discriminação racial para os Estados Unidos em âmbitos diversos. Para tanto, levar-se-á em conta o contexto de formação dos Estados Unidos e como grupos étnicos distintos se desenvolveram no país. Seguir-se-á com a análise dos movimentos sociais internos para o fim da segregação racial nos Estados Unidos e como eles influenciaram as Organizações Internacionais, o Direito Internacional e a política externa estadunidense. Por fim, analisar-se-á como os Estados Unidos incorporaram a Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, verificando o controle interno de combate à discriminação racial por meio da sua obrigação negativa (combater a desigualdade) e positiva (promover a igualdade).

Esta pesquisa utilizar-se-á da metodologia qualitativa. No primeiro capítulo haverá a análise documental da Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial. Dessa forma será possível compreender a amplitude e importância desse tratado para a política internacional. Em seu segundo capítulo é feita uma Revisão Narrativa da Literatura sobre a teoria do Ciclo de Vida da Norma. Nessa seção, o trabalho consiste na busca, análise e descrição de material relevante escrito sobre o tema, buscando assim abarcar perspectivas distintas e multiplicidade de enfoques. Por fim, no terceiro capítulo aplicar-se-á também a análise documental e a revisão bibliográfica, relacionando assim o embasamento dos dois primeiros capítulos com a análise específica dos Estados Unidos.

Acredita-se, portanto, que há avanços lentos no combate à discriminação racial e ao racismo nos Estados Unidos. Problemas graves ainda ocorrem no país, como a demonstração de ódio ocorrida em Charlottesville, entretanto, a discriminação diminuiu, se comparada com o século XX, pois os Estados Unidos internalizaram a norma de

combate ao racismo e à discriminação racial como igualdade jurídica, por meio de adoção de direitos civis e políticos.

1 O COMBATE À DISCRIMINAÇÃO RACIAL NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS

1.1 Considerações Iniciais

Previamente ao início do debate entre as correntes teóricas das Relações Internacionais sobre a pertinência do racismo e da discriminação racial como objeto desse campo de estudo, é necessário, primeiramente, defini-los individualmente, uma vez que é um tema amplo e complexo e por isso, amplamente discutido.

O ponto de partida consiste no debate sobre o conceito raça, seguido pelo debate do que se entende como racismo e discriminação racial. Uma vez apresentados esses conceitos teóricos, o ponto seguinte consiste em apresentar, de acordo com os tratados internacionais de Direitos Humanos, os conceitos de igualdade e discriminação e, conseqüentemente, as obrigações do Estado para combater a discriminação. Em seguida, detalhar-se-á essas questões, buscando o enfoque na discriminação racial e como a Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial aborda o papel dos Estados para combatê-los. Por fim, na conclusão, será feita uma discussão sobre a eficiência (avaliação de como se faz) e a eficácia (avaliação do resultado) desses tratados para cumprir seus propósitos.

1.2 A Raça, o Racismo e a Discriminação Racial

O conceito de “raça” não é utilizado pela biologia para a diferenciação entre seres humanos. A Taxonomia é o sistema que classifica os seres vivos⁴, e nela, o ser humano está designado como pertencente à espécie *Homo Sapiens* e à Subespécie *Homo Sapiens Sapiens*, não há qualquer tipo de variação biológica nessa classificação para raça (negro, branco, nativo americano etc.), nacionalidade ou grupo étnico (latino) (FELICE, 2002, p. 204; BANTON, 2013, p. 03). Dessa forma, é possível questionar: por que existe a ideia de inferiorização de certos grupos humanos e sua discriminação com base na diferenciação biológica, racismo e discriminação racial respectivamente, se o conceito não existe?

Popularmente, e algumas vezes academicamente, ainda há o uso do conceito de raça na atualidade, mesmo que não seja usado na Biologia⁵ e que o conceito de etnia se

4 A taxonomia foi criada por Linnaeus (ou Lineu em português) no século XVIII e divide os seres vivos em: Reino, Filo ou Divisão, Classe, Ordem, Família, Gênero e Espécie (havendo algumas subdivisões).

5 O termo “Raça”, algumas vezes, se torna taxonomicamente equivalente para “Subspecies”,

torne cada vez mais empregado em seu lugar (MASON, 1994, p. 846). O estudo das diferenças entre grupos humanos tem sua origem antes mesmo dos estudos de Darwin sobre a evolução e remete-se a Kant e sua teoria sobre descendências. Portanto, este trabalho compartilha a percepção que a ideia de dividir grupos humanos em “raças”, está longe de ser uma questão de análise biológica, mas trata-se de racialização, que consiste em um “processo social, político e econômico de transformação das populações em raças e criação de significados raciais” (MULLINGS, 2005, p. 674). Dessa forma, é possível discutir a origem do processo de racialização, seu estabelecimento e sua formalização.

Ao considerar as diferentes ideias sobre a origem do conceito de raça, Banton (2010) inicia sua pesquisa abordando os diferentes propósitos dessa palavra em âmbitos distintos, o prático (popular) e o acadêmico. A palavra “raça”, segundo Banton (2010, p. 129-130), surgiu inicialmente com uma perspectiva vertical, quando se refere à linearidade de uma família, e, posteriormente, a uma perspectiva horizontal, quando se refere a um grupo de pessoas que compartilham características que as diferem de outros grupos. Ambas as formas de se referir à raça (vertical e horizontal) foram utilizadas tanto no meio popular, quanto no acadêmico.

É necessário diferenciar os significados comuns atribuídos a uma palavra e o significado de um conceito. A palavra raça pode ser entendida de acordo com seus diversos sentidos na linguagem comum e tem a fluidez como característica, entretanto, um conceito tem um propósito e é trabalhado no âmbito acadêmico. “Nessa linguagem, a definição de um conceito é refinada por um processo em que explicações alternativas são comparadas e as mais bem-sucedidas são incorporadas”⁶ (BANTON, 2010, pp. 130-131). Portanto, por mais que diferenciações entre grupos sejam percebidas e aplicadas pela sociedade, o conceito de raça só pode ser definido por um âmbito específico (o acadêmico) e com um propósito.

Como anteriormente dito, não há o conceito de raça na Biologia, mas, mesmo assim, houve uma discussão acadêmica sobre esse tema. Banton (2010, pp. 131-133) reconhece a importância de dois conceitos de Kant sobre raça como fundadores da linha de raciocínio sobre esse tema na academia, mas discorda da sua cientificidade. Kant, em 1775 e em 1788, discorre sobre o conceito de raça como *Naturgeschichte* (visão linear) e *Naturbeschreibung* (visão de grupo), todavia, Banton (2010) ainda afirma que esses

entretanto não para a espécie humana.

6 Tradução Nossa.

não são conceitos científicos, pois não se baseiam em uma busca atemporal de definição, mas que tem como princípio o conhecimento popular da época.

O autor acredita que Kant usou essas definições de raça de forma não acadêmica, pois ele buscava explicar a variação da “Criação”, a perspectiva religiosa cristã. Entretanto, seu trabalho foi utilizado posteriormente como base para uma explicação científica. A discussão sobre a contribuição científica, ou não, para a definição do conceito de raça por Kant é extensa. Bernasconi (2010, p. 146), em resposta a Banton, afirma que o grau de cientificidade deve ser considerado de acordo com a época.

Independentemente de sua metodologia, o trabalho de Kant deu origem à busca por enquadramento do conceito de raça como parte do esquema taxonômico de Linnaeus, anteriormente citado, e também como parte das descobertas de Darwin sobre a evolução das espécies. Uma série de trabalhos acadêmicos do século XIX empregaram a ideia de variação entre seres humanos e geralmente utilizam a palavra raça como subespécie, entretanto não havia um consenso entre os pesquisadores. “A confusão sobre o significado da palavra *raça* na geração de Darwin é notável” ⁷ (BANTON, 2010, p. 135) e ainda se encontra assim atualmente.

A pesquisa sobre as raças, já robusta no século XX, teve como propósito classificar as raças como superiores e inferiores e, de acordo com Valk (2003, p. 46) e Banton (2010, p. 138), foi considerada pela ONU como um dos motivos que levaram à Segunda Guerra Mundial. Por ter estimulado um conflito deste porte, torna-se mais do que justificável debater sobre o tema para evitar resultados que envolvam algo como o genocídio do povo judeu.

A transição, no meio do século XX, no estudo biológico das variações humanas, pode ter sido acelerada por uma intervenção política que expôs a oposição entre escolas de pensamento que competiam. Discussões nas Nações Unidas conduziram, em 1950, a uma instrução do Diretor Geral da UNESCO para que fosse coletado material científico que abordasse questões de raça. Seus funcionários montaram um comitê internacional de especialistas, representando as ciências biológicas e sociais, e prepararam uma 'Declaração sobre Raças', publicada no mesmo ano. Entre outras coisas, foi declarado que “o fato biológico sobre raça e o mito da 'raça' devem ser diferenciados” e que “seria melhor, se referindo a raças humanas, deixar de usar completamente o termo 'raça' e se referir a grupos étnicos”. (BANTON, 2010, p. 137)⁸

Leva-se em consideração um debate dentro deste tema: as definições de raça foram

7 Idem.

8 Idem.

forjadas na academia e foram implementadas pelos Estados que se formavam nos séculos XV ao XVII ou houve a conceitualização de uma prática que já ocorria entre as populações nesta mesma época?

É necessário, portanto abordar as duas perspectivas (a prática popular e a conceitualização acadêmica) para compreender os movimentos de unificação nacional que separavam “nós” dos “outros” e o processo de estudo acadêmico do conceito de raça.

Ao levar em conta, de acordo com Banton (2001), que raça é um conceito e, por isso, preocupa-se por formular uma definição, é possível compreender sua afirmação posterior de que “A racialização do mundo foi iniciada por acadêmicos em suas mesas de trabalho” (BANTON, 2013, p. 7)⁹. Ainda segundo o autor, a pesquisa sobre raças buscou ser compreensiva e abarcar todos os povos, entretanto, posteriormente, a pesquisa foi associada aos europeus colonizadores.

Compreende-se que uma definição de raça, por si só é acadêmica, entretanto, a ação de distinção entre grupos étnicos, é social. Mason (1994, p. 847) acredita que a racialização do discurso político não é dependente ao desenvolvimento científico, pois “(...) raça, por si só, foi parte de uma prática social, (...), que serviu para confirmar e validar os caminhos pelos quais essa relação social foi conceitualizada”¹⁰ (MASON, 1994, p.847). Essa prática social, com base no racismo, de discriminação de grupos sociais, fundamentada na diferenciação de fenótipos, é reconhecida desde os tempos clássicos (MULLINGS, 2005).

Atualmente, o conceito de racismo é amplamente usado, tanto por acadêmicos quanto pelo público em geral. Contudo, o termo é relativamente recente, pois começou a se tornar comum depois da Segunda Guerra Mundial (VALK, 2003; MULLINGS, 2005).

Mullings (2005, p. 670) acredita que há um senso comum em acreditar que o racismo é associado à modernidade e ligado à expansão europeia e, conseqüentemente, à escravidão de africanos, ao colonialismo e ao imperialismo. “Muitos historiadores acreditam que o racismo (a) é inseparavelmente ligado à história da emergência do Estado-Nação, (b) é frequentemente construído em conflitos anteriores e, além disso, (c) emerge entre contestação” (MULLINGS, 2005, p. 670)¹¹. Percebe-se com essa

9 Idem.

10 Idem.

11 Idem.

afirmação que o autor ainda não debate o racismo como conceito acadêmico ou como ação social, considerando-o apenas como o segundo caso.

Levando em consideração que o racismo foi discutido após a segunda metade do século XX, Mullings (2005, p. 671) debate se algo lhe é semelhante antes desse século. Conforme o autor, alega-se na academia, que houve na idade clássica o que se chama de “proto-racismo”, entretanto, não se assemelha à ideia atual de definição universal de um sistema de classificação de raças como a que se consolidou com a formação dos Estados do século XVIII.

Dessa forma, se o racismo está ligado à formação dos Estados, é necessário reconhecer a participação das classes sociais nesse processo, em especial da burguesia, bem como da estruturação econômica que se formava na época. O sistema laboral escravagista foi um dos fatores que fez o racismo se estabelecer, pois os Estados europeus não se constituíram independentemente do projeto colonialista. “Junto à escravidão, à conquista e ao colonialismo, o racismo moderno é frequentemente entrelaçado com ambos os estágios, inicial e final, da construção da nação e a direção da consolidação nacional” (MULLINGS, 2005, p. 672)¹². Portanto, para o autor, o racismo não é apenas um projeto nacional, mais que isso, foi um projeto difundido internacionalmente.

O racismo científico seria um instrumento desenvolvido pelo Ocidente capitalista, que provia um modelo tanto para conflitos internos quanto para a sua expansão imperial em outras partes do mundo. Portanto, a história do racismo se assemelha mais à relação entre subenredos que provém de uma única narrativa, do que várias histórias diferentes que apenas compartilham o mesmo tema. (MULLINGS, 2005, p. 672). Dessa forma, a execução do racismo é tanto global quanto local, embora o racismo moderno seja um sistema global fortemente influenciado pelo colonialismo ocidental ligado ao trabalho racializado, o que gerou as mais diversas formas de racismo local.

Ainda conforme o autor, e anteriormente dito, o racismo é acompanhado por sua contestação e esta foi efetuada pelos movimentos sociais de liberação dos negros, pelo fim da colonização e pela luta contra o *apartheid*. Tal situação leva a uma pergunta: se o racismo e a discriminação racial são proibidos internacionalmente, como grupos étnicos ainda sofrem discriminação? Uma resposta possível é que o racismo foi iniciado e continua a se perpetuar em razão da diferença de classes. Portanto, um dos fatores da

12 Idem.

perpetuação do racismo é a ideia de que a ação do Estado deve ser igual para todos (*color-blindness*). Embora seja necessário discutir a tensão entre igualdade de direito e igualdade de fato, e isso será feito no próximo ponto, anteriormente é preciso priorizar a seguinte discussão: a raça é uma construção social (MASON, 1994; VALK, 2003; MULLINGS, 2005; BANTON, 2010, 2013) e não deve ser desassociada do racismo (MASON, 1994).

Apesar de se reconhecer a falta de validade científica do conceito de raça, é possível argumentar que ele torna-se legítimo para a análise sociológica, porque atores sociais o tratam como uma base real de diferenciação entre grupos. (MASON, 1994, p. 845). Essa diferenciação entre grupos, que surgiu de forma acadêmica no século XIX, não se reduz tão somente a criar uma distinção entre seres humanos com base em categorias. Mais que isso, fez uma ligação com competências pessoais, sociais e culturais, o que permite sustentar que “raça” não gera racismo, mas o racismo é o que cria as raças (MASON, 1994; MULLINGS, 2005).

De acordo com Banton (2013, pp. 4-5), a racialização foi uma atitude política de hierarquização dos povos que buscou a cientificidade como legitimação. O curioso é que, embora a ciência atual tenha abandonado o conceito de raça, o racismo ainda encontra-se presente nas sociedades atuais. O conflito em Charlottesville, no estado da Virgínia, nos Estados Unidos, é um exemplo. Valk (2003, pp. 48-50) observa duas versões do racismo, uma como expressão de dominância de grupo e a outra como uma construção ideológica historicamente específica, que já foi anteriormente discutida neste trabalho com base em outros autores que compartilham da mesma percepção.

Assim como Mullings (2005), Valk (2003, p. 48) vê no capitalismo a organização hierárquica que gerou a exploração do trabalho racializado, entretanto manifestações violentas não são a única forma de racismo como dominação social. O discurso tem uma grande parte na expressão de dominância de um grupo, pois os dominantes são donos dos meios que definirão os demais grupos étnicos subordinados, ou seja, eles não têm os meios para se auto definirem.

O Racismo como um sistema de desigualdade social implica que um grupo não possui acesso igual para e controle sobre fontes sociais materiais e imateriais. No nível material, esses recursos incluem emprego, renda e moradia. Fontes imateriais, por sua vez, que são de igual preocupação, incluem educação, conhecimento, informação e acesso a redes sociais e meios de comunicação instrumental em debates públicos (como mídia, política, sistema judicial, sistema educacional e o setor de bem-estar). (VALK, 2003, p. 48)

Percebe-se que a desigualdade é uma consequência do racismo e a busca pela igualdade é o que direciona os direitos humanos e os tratados internacionais de combate ao racismo e à discriminação racial, como será visto a seguir. Todavia ainda cabem algumas considerações sobre o racismo.

Apesar de ser disforme, complexo, contraditório, multifacetado e dinâmico, adaptando-se a condições específicas (MULLINGS, 2005; VALK, 2003), o racismo possui algumas características comuns aos seus diversos desenvolvimentos. Valk (2003) afirma que três pontos definem os contornos centrais do racismo: 1. o poder e a polarização de grupos, 2. a discriminação natural, e 3. as diferenças culturais e biológicas.

A divisão de grupos entre aqueles que possuem recursos materiais e imateriais (social, econômico, político e cultural) daqueles que são desprovidos deles, ou seja, a sua polarização, contida no primeiro ponto, é o fator que cria o “nós” e o “eles”. O segundo ponto, das diferenças naturais, aborda a visão de que as diferenças entre os seres humanos não são sociais, mas naturalmente dadas, ou seja, o mundo é naturalmente dividido em grupos sociais diferentes e desiguais (VALK, 2003, pp. 50-51). O racismo científico do século XIX enxergava as diferenças culturais e biológicas como interligadas, o que possibilitou considerara raça, a cultura e a linguagem como diferentes expressões da identidade inerente a um grupo (VALK, 2003, p. 52). Entretanto, Valk (2003, p. 53) reconhece que não há apenas uma forma de agir de maneira racista e que até mesmo essa interligação, entre o biológico e o cultural, pode ser interpretada como uma qualidade que atribui com mais ou menos força em épocas diferentes. A ideia do “Fardo do homem branco”, comum à transição do século XIX para o século XX, por exemplo, considerava que a cultura do povo superior deveria ser levada àqueles considerados como culturalmente inferiores.

Para Felice (2002, pp. 206-207), a principal característica do racismo, independentemente da época estudada, é a controle de recursos econômicos e de poderes políticos por um grupo de pessoas em detrimento de outro grupo. Isso explica situações de discriminação racial entre grupos fisicamente semelhantes, como a ideia de superioridade étnica dos alemães sobre os russos na Segunda Guerra Mundial (ambos brancos), dos ingleses sobre os irlandeses no século XIX (ambos brancos) e dos Hutus sobre os Tutsis em Ruanda na década de 1990 (ambos negros).

Como diferenciação final entre racismo e discriminação racial, constata-se que o racismo é a crença que baseia a discriminação pela raça, que pode acontecer por meio de atitudes, práticas e instituições. Essa diferenciação já foi feita antes por Daniel Patrick Moynihan, embaixador dos Estados Unidos nas Nações Unidas em 1975, ao afirmar que a ““(…), a discriminação racial é uma prática, o racismo é uma doutrina”” (BANTON, 1991, p. 13). Dessa forma, compreende-se que o combate apenas da ação é limitada se não for ligada à ideia que a baseou.

Por fim, conclui-se que o racismo é um assunto profundamente enraizado nas relações internacionais, pois fez parte, por muito tempo, do sistema econômico que moveu o mundo, portanto não se trata apenas de um tema interno dos países, o racismo vai além, sendo parte definidora da ação entre os países e seus povos. Por mais que esse problema só tenha se tornado objeto de debate pelo meio internacional após o fim da Segunda Guerra Mundial, ele ocorreu em épocas anteriores e define muito da Política Internacional atual.

1.3 A Igualdade, a Discriminação e a Responsabilidade do Estado nos Tratados de Direitos Humanos

O combate à discriminação racial é citado em diversos tratados internacionais de Direitos Humanos, pois esse ato fere o princípio de igualdade entre as pessoas, dessa forma “Os princípios de igualdade e não-discriminação são centrais para qualquer sistema de proteção aos direitos humanos”¹³ (KITCHING, 2011, p. 14). Sendo assim, serão expostos os conceitos de igualdade e discriminação para, em seguida, aprofundar a discussão sobre a discriminação racial na Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial.

A discriminação racial é um tipo de diminuição da igualdade, ferindo assim um dos princípios basilares dos Direitos Humanos. Dessa forma, o combate ao racismo e à discriminação racial faz parte do amplo regime de proteção dos direitos humanos. Buergenthal (1997, pp. 703-704) afirma que o ponto inicial da discussão internacional dos direitos humanos foi na criação das Nações Unidas.

A Carta das Nações Unidas, por sua vez, deu surgimento a um corpo vasto de leis internacionais e regionais de direitos humanos e ao estabelecimento de numerosos mecanismos e instituições internacionais desenhadas para

promover e supervisionar sua implementação. (BUERGENTHAL, 1997, p. 704)¹⁴

Portanto, o objetivo desse regime é a proteção dos direitos humanos pela comunidade internacional. Reconhece-se que ainda há discriminação por parte dos Estados e indivíduos apesar da existência de tão vasta legislação, entretanto é possível afirmar que há uma limitação à liberdade dos atores cada vez maior, pois esses devem responder à comunidade internacional (BUERGENTHAL, 1997, p. 704).

Segundo o manual *Non-discrimination in international law* (2011, p. 17), editado por Kevin Kitching, existem duas grandes abordagens sobre o conceito de igualdade. A primeira, igualdade formal (ou jurídica), refere-se à ideia de que indivíduos em situações semelhantes devem ser tratados de formas semelhantes. Essa abordagem se baseia apenas na aparência de similaridade, pois não leva em conta o contexto social dos diferentes grupos de um país em que esse tratamento ocorre. A igualdade formal define que tratamentos diferentes podem causar discriminação direta, entretanto, a igualdade substantiva, a segunda abordagem sobre o assunto, defende que indivíduos de determinados grupos são desfavorecidos por fatores estruturais em relação ao restante da sociedade, por essa razão indivíduos em situações diferentes devem ser tratados de formas distintas.

A igualdade substantiva engloba duas ideias distintas, a igualdade de resultados e a igualdade de oportunidades. A igualdade de resultados requer que a consequência de uma determinada política seja igual para diferentes grupos. Essa perspectiva reconhece que um tratamento aparentemente igual pode reforçar desigualdades baseadas na diferença de acesso aos recursos e ao poder por parte dos indivíduos. Portanto, tanto os efeitos quanto os propósitos de alguma medida são importantes. A igualdade de oportunidades, por sua vez, sugere que todos os indivíduos devem ter a mesma oportunidade de acesso a um benefício, levando em consideração que eles partem de posições iniciais distintas.

Ainda de acordo com o mesmo manual, *Non-discrimination in international law* (2011, pp. 18-19), existem várias condutas que são observadas pelas leis internacionais de combate à discriminação. São elas: a **discriminação direta**, baseada na ideia de igualdade formal, que caracteriza-se pelo tratamento desfavorável ou prejudicial a indivíduos ou grupos de indivíduos com características específicas como gênero, raça, deficiência etc.; a **discriminação indireta**, que ocorre quando uma regra ou

14 Idem.

procedimento é aplicada de forma supostamente neutra, mas mesmo assim causa impactos desproporcionais a grupos ou indivíduos específicos; o **assédio**, que acontece quando um comportamento indesejado tem como objetivo ou efeito a violação da dignidade da pessoa e cria um ambiente hostil ou humilhante; por sua vez, a **opressão** acontece quando uma organização ou indivíduo toma medidas a fim de retaliar princípios legais de igualdade; as **ações positivas**, ou medidas afirmativas, são ações proativas tomadas por um governo ou instituição com a finalidade de reparar os efeitos de discriminação (passada ou presente), favorecendo grupos sociais anteriormente em desvantagem. Tal tratamento vai contra o conceito formal de igualdade, mas favorece o seu sentido substantivo; por fim, a **adaptação razoável**, aborda a necessidade de adaptação de determinadas funções de emprego para que pessoas portadoras de algum tipo de deficiência possam exercê-las.

Percebe-se, portanto, que nem todas as diferenças de tratamento são consideradas prejudiciais se possuírem uma justificativa legítima, como em casos de ações positivas ou em casos de necessidade de escolha de uma característica específica de um determinado grupo, como por exemplo, a escolha de um ator negro para atuar como Martin Luther King.

De acordo com o manual *Non-discrimination in international law* (2011, pp. 19-20), as leis internacionais de direitos humanos, neste trabalho a Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial será posteriormente aprofundada, focam prioritariamente na proteção de indivíduos que sofrem abusos de autoridades públicas. Dessa forma, as organizações internacionais de direitos humanos verificam a conduta dos Estados, principalmente em relação às suas obrigações negativas, ou seja, aquilo que ele não deve fazer.

Apesar desse foco no Estado, ele não deve ser o único sujeito de observação das leis internacionais de não discriminação, cabendo também a inclusão de indivíduos como agentes na discriminação. Os esforços do Estado para alcançar a igualdade para os grupos vulneráveis serão limitados se a sociedade os discriminar, portanto, além das suas ações negativas (o estado não pode discriminar) ele tem que implementar, garantir e respeitar a igualdade de direitos.

Ao confrontar as violações de direitos humanos garantidos internacionalmente, a comunidade internacional tem tradicionalmente focado em responsabilizar os governos e não os indivíduos. A ideia é que os governos têm o dever não só de não violar os direitos humanos, mas também de controlar todas as atividades que ocorrem no seu território, incluindo a

obrigação de punir violações de direitos humanos. (BUERGENTHAL, 1997, p. 717)

Apesar de haver a necessidade de obrigações positivas do Estado para promover a igualdade, elas raramente são explícitas nos instrumentos internacionais. Entretanto, alguns deles, como a Convenção Internacional para Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, aprovada pela ONU em 1965, permite que indivíduos denunciem autoridades públicas por falharem na implementação de medidas de igualdade tanto na esfera pública quanto na privada.

Ainda sobre as ações positivas, o manual *Non-discrimination in international law* (2011, pp. 20-21) relata que o sistema de tratados das Nações Unidas incorpora alguns deveres do Estado para prevenir discriminação entre os atores privados. Como previsto no parágrafo 31 dos Comentários Gerais do Comitê de Direitos Humanos, o direito à igualdade e a liberdade de não ser discriminado se respalda no ato do Estado de combater a discriminação por agentes privados e públicos. O Comitê para Eliminação da Discriminação Racial (CERD), organizado sob a Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial (ICERD), também é explícito sobre a responsabilidade do Estado em eliminar a discriminação na esfera privada. Em seu artigo 20 do Comentário Geral defende que o Estado deve garantir a não perpetuação da discriminação racial na esfera privada. O Sistema Interamericano, por sua vez (KITCHING, 2011, pp. 22-23), tem uma atitude similar ao sistema das Nações Unidas quando responsabiliza o Estado por ações de atores privados. Tanto a Corte Interamericana de Direitos Humanos, quanto a Comissão Interamericana de Direitos Humanos e a Convenção Americana de Direitos Humanos defendem a responsabilidade negativa e positiva do Estado na busca garantir direitos iguais na prática.

Para se conseguir uma melhor compreensão dos maiores instrumentos legislativos internacionais de promoção de igualdade e prevenção de discriminação é necessário reconhecer algumas de suas características que os tornam semelhantes ou distintos em determinados pontos. Essa visão geral vai abordar: 1. se todos os campos que os indivíduos podem pedir observação de seus direitos (direitos específicos como raça, porém sem definir uma em específico) ou se o instrumento permite a abertura para novos pedidos; 2. se os direitos estão previstos no documento ou se eles podem ser observados fora da convenção; 3. se aborda discriminação direta, tratamento desfavorável a um grupo específico, ou discriminação indireta, quando uma regra ou prática é tida como neutra, mas tem impacto diferente para grupos diferentes, a não ser

que ela seja justificada; 4. se aborda ações positivas; e 5. se aborda grupos específicos (como indígenas).

Alguns instrumentos internacionais de observação de direitos humanos, de caráter universal, serão aqui abordados para ampliar a discussão sobre a discriminação. A Declaração Universal de Direitos Humanos, adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 1948, é o documento base de muitos tratados nesse tema, como os seis instrumentos subsequentes. O Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (PIDCP) e o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC) tratam dos direitos humanos de uma forma geral e, por isso, servirão como evidência para esta pesquisa.

Existem outros tratados universais, além dos supracitados, que focam em direitos humanos específicos, como: a Convenção para Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher, a Convenção dos Direitos das Crianças e a Convenção para o Direito das Pessoas com Deficiência, entretanto escapam do objetivo desta pesquisa. Portanto, será aprofundada a análise sobre a questão racial, como Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial (ICERD), tratado internacional que aborda exclusivamente a discriminação racial.

Existem, ainda segundo Kitching (2011), dois métodos de aplicação dos instrumentos de direitos humanos das Nações Unidas: os relatórios periódicos e as “queixas individuais”. Os Estados-membros devem enviar relatórios periódicos de suas ações aos comitês dos tratados para verificar-se a sua regularidade. O relatório é recebido pelo comitê responsável, revisto, quando possível, por Organizações Não-Governamentais (ONG) e, finalmente, produz-se o relatório final afirmando o grau de regularidade do Estado com o tratado. Os mecanismos de queixas individuais são exercidos pelos: o Comitê de Direitos Humanos (CDH) do PIDCP, o Comitê para a Eliminação da Discriminação Racial (CERD) do ICERD. Além desses, existem outros comitês específicos para os demais tratados que tenham o mesmo propósito, como aqueles que envolvem a temática contra a tortura e contra a discriminação contra a mulher, ou a favor dos direitos das pessoas com deficiência.

Apesar de alguns desses comitês receberem as queixas individuais, chamados formalmente de comunicados, eles podem reportar a situação ao Estado-membro, entretanto não possuem poder de constrangê-lo, portanto esses comitês não se assemelham a uma corte de justiça.

1.3.1 Os Tratados Universais de Direitos Humanos e a Discriminação

Historicamente, segundo Buergenthal (1997, pp. 705-706), a aceitação da Carta da ONU gerou dois grandes resultados positivos para a consolidação das leis de direitos humanos, o primeiro foi a aceitação do respeito a esses direitos, mesmo que eles estivessem expostos de forma vaga, pois era necessário aceitá-los para participar da ONU. O segundo foi a mudança do patamar de caráter interno para internacional. Apesar da Carta das Nações Unidas ser vaga em seus artigos principais sobre o tema, “a única provisão não ambígua nesses artigos é a proibição da Discriminação” (BUERGENTHAL, 1997, p. 707), pois buscava-se evitar no mundo uma situação social de discriminação como a que aconteceu na Segunda Guerra Mundial, a consolidação da legislação gerou a demanda da ação e da verificação de resultados por parte da ONU e isso aconteceria pela construção de instituições.

O estabelecimento de instituições internacionais que regulariam e fiscalizariam o respeito aos direitos humanos surgiu na década de 1960 e 1970, principalmente após o fim da era colonial e, conseqüentemente, o surgimento de novos Estados, principalmente na África e, com menor intensidade, na Ásia. Novos Estados ingressaram na ONU, o que provocou seu crescimento e fortalecimento. Mas não foi só isso: Ocidente, Oriente e Não-alinhados entraram em comum acordo para passar a discutir e desenvolver legislações internacionais acerca do tema, o que não gerou ratificações imediatas (BUERGENTHAL, 1997, pp. 709-712).

O Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos (PIDCP) foi adotado em 1966 e posto em prática em 1976 pela Assembleia Geral das Nações Unidas. Ele trata explicitamente do combate à discriminação em alguns de seus 53 artigos, como os três primeiros e o vigésimo sexto. De acordo com o manual *Non-discrimination in international law* (2011, pp. 27), o artigo 26 do pacto pode ser considerado como ponto central de combate à discriminação. Assim está redigido o artigo:

Todas as pessoas são iguais perante a lei e têm direito, sem discriminação alguma, à igual proteção da Lei. A este respeito, a lei deverá proibir qualquer forma de discriminação e garantir a todas as pessoas proteção igual e eficaz contra qualquer discriminação por motivo de raça, cor, sexo, língua, religião, opinião política ou de outra natureza, origem nacional ou social, situação econômica, nascimento ou qualquer outra situação. (ONU- Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos, 1966)

Percebe-se que o artigo não trata de um tipo específico de discriminação, incluindo todas as formas de discriminação na medida em que prevê também as “de outra natureza”. Além disso, o Artigo 26 reconhece a não discriminação em qualquer âmbito, pois o Estado deverá proibir a discriminação e garantir proteção igual contra qualquer forma dela. O documento como um todo não explicita obrigações diretas ou indiretas do Estado, portanto o manual *Non-discrimination in international law* afirma que, no referido Pacto, ambas as formas são consideradas.

O Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC) foi posto em prática em 1976 (dez anos após o PIDCP) e o Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais foi instituído em 1985 para monitorar a implementação desse pacto a partir dos relatórios submetidos pelos Estados (KITCHING, 2011, pp. 28-29).

Ainda segundo esse manual, o Artigo 2 desse pacto demonstra que o PIDESC é dependente, pois não aborda direitos gerais, mas se refere apenas àqueles nele enunciados. Além disso, é aberta a outros tipos de discriminação, pois utiliza o termo de discriminação “de qualquer outra natureza”, assim como o Artigo 26 do PIDCP. O Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais afirma a obrigação por parte do Estado que proíbe a discriminação direta e a indireta, pois os Estados devem garantir a igualdade substantiva, portanto devem tomar medidas positivas a fim de evitar a discriminação.

1.4 A Discriminação Racial nos Tratados Internacionais

As teorias realistas das Relações Internacionais afirmam que os Estados são atores unitários, racionais e egoístas; e que se aliam apenas para garantir sua segurança como também só agem motivados por ganhos relativos. Contudo, o crescimento constante de tratados internacionais de direitos humanos, desde 1945, demonstra o quanto essa afirmação é limitada. Os Estados podem evidenciar seus interesses primordiais em situações de conflito, porém eles possuem outros interesses, sendo um deles o desenvolvimento de um aparato legal internacional que promova os direitos humanos. (BANTON, 1991, pp. 5-6)

O interesse do Estado em criar e manter diversos tratados e órgãos internacionais de direitos humanos pode surgir a partir das mais variadas razões. Banton (1991, p. 6), afirma que um dos primeiros motivos que deu força à aceitação dos tratados e comitês

de combate à discriminação racial e ao racismo, nos anos 1970 e seguintes, foi a ação da mídia de massas. As notícias de crimes como o Massacre de Sharpeville¹⁵ pôde influenciar uma geração de adultos que vissem o racismo como um problema. Ou seja, havia uma ideia comum dividida entre um grupo de pessoas dentro dos Estados, que influenciavam quais seriam os valores defendidos por sua nação.

O assunto foi debatido em organizações internacionais essenciais à difusão da problemática e organização do combate aos prejuízos do racismo e da discriminação racial, evitando assim que os Estados agissem de forma descoordenada. Conforme Banton (1991, pp. 6-7), a Assembleia Geral, o Conselho Econômico e Social e o Comissão de Direitos Humanos da ONU tiveram fundamental relevância na busca por soluções para a questão racial, que foram discutidas por todos os seus membros. Além dessas, a Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial (ICERD), de 1965, formulou obrigações que vinculavam todos os Estados que ratificassem o tratado.

O racismo foi debatido na Assembleia Geral das Nações Unidas pela primeira vez em 1946, quando a delegação da Índia solicitou que as medidas tomadas pela África do Sul em relação aos indianos que residiam no país fossem consideradas como discriminação racial. A discussão não foi levada adiante, pois o fundamento legal (nos tratados assinados na época) consistia em garantir à África do Sul a não interferência das Nações Unidas, visto que essa era uma questão interna do país.

Banton (1991, pp. 7-9) expõe que a retórica, ou seja, a capacidade discursiva, foi significativa no trabalho de fortalecer a ideia de que o racismo é um problema internacional e de responsabilidade de todos. Os Estados africanos, que se tornavam independentes, utilizavam as organizações internacionais plataformas para reforçar a ideia de que o racismo deveria ser combatido, estando intrinsecamente ligado à *apartheid* e ao colonialismo, regimes ainda presentes na década de 1970 nos países dessa região.

A retórica na questão racial nas Nações Unidas passou impreterivelmente pela tensão da Guerra Fria, quando os Estados Unidos e a União Soviética participavam da definição dos termos internacionais de combate à discriminação também visando questões políticas e estratégicas com o antissemitismo, ligada ao momento de definição das fronteiras israelo-palestina e a geopolítica no Oriente Médio.

¹⁵ Soldados (ou policia, verificar) mataram x pessoas e feriram y pessoas que protestavam pacificamente contra o apartheid na África do Sul.

É necessário esclarecer, mais uma vez, que a discriminação racial nega a igualdade, por isso é abordada pelos tratados de Direitos Humanos que têm como objetivo a busca pela igualdade.

Na próxima sessão serão tratados especificamente aqueles tratados que abordam à discriminação racial e o racismo como seu principal ponto (ICERD).

1.4.1 A Convenção Internacional Sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial

A Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial (ICERD) foi adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 1965 e entrou em vigor apenas em 1969. De acordo com as Nações Unidas¹⁶ 178 países participam dessa convenção em 2017. Ela é monitorada pelo Comitê para a Eliminação da Discriminação Racial (CERD) de duas formas: na produção de relatórios dos países e no recebimento de queixas individuais. Este último mecanismo é uma declaração opcional prevista no Artigo 14 do ICERD. Ainda hoje, a ICERD tem uma estrutura organizacional semelhante ao seu início. Possui 18 membros escolhidos por votação secreta e conta com duas reuniões anuais com duração de três semanas, durante as quais ocorrem dois encontros diários de três horas cada.

A ICERD entrou em vigor quatro anos após sua assinatura, um curto período de tempo se comparada com outros tratados internacionais como o Tratado de Proibição Total de Testes Nucleares que foi assinado em 1996, há mais de 20 anos, e ainda não tem ratificações suficientes. Várias razões impeliram os Estados a aderirem à convenção rapidamente, sendo elas convicções morais da importância do tema ou até a expectativa de possíveis ganhos de política externa na sua aceitação.

Os Estados têm, sem dúvida, muitas e variadas razões para se aderir à Convenção. O idealismo genuíno pode ser um deles. Alguns podem ter pensado que, uma vez que havia uma convenção, era melhor que eles se tornassem partes para que pudessem participar das eleições e influenciar a composição do Comitê. Fazer o contrário pode ser aumentar as chances de a Convenção estar acostumada a constrangê-los. Outros parecem ter visto a adesão como uma forma de promover sua polícia estrangeira.¹⁷ (BANTON, 1991, p. 10)

¹⁶<http://indicators.ohchr.org/>

¹⁷Idem.

A própria natureza da convenção, de não ser uma Corte Judicial, por exemplo, e a ação limitada do CERD em monitorar os Estados em suas ações, somada à sua pouca capacidade de constrangê-los foram fatores que se tornaram um estímulo para que não houvesse objeções excessivas.

Adiciona-se a esses fatores também a simplificação do problema quando a convenção prioriza poucas causas para o racismo e a discriminação racial, “Os parágrafos preambulares da ICERD identificam duas causas: o colonialismo e as doutrinas racistas [como o nazismo]” (BANTON, 1991, p. 11). Essas causas limitariam a ação interna de alguns Estados, por não se enquadrarem no perfil colonialista ou fascista.

A visão da ICERD sobre o racismo e a discriminação racial é um fator importante para definir como será a atuação do Estado para a resolução do problema. Segundo Banton (1991, pp. 13-16), existiram duas formas principais de definição do racismo e sua abordagem nas discussões entre os Estados: a primeira (presente nos debates dos anos 1960) considera que o racismo é inerentemente ligado a duas questões políticas, o colonialismo e doutrinas racistas, e a segunda (desenvolvida na década de 1980) concebe que o racismo é uma doença, algo que se adquire.

A falha do primeiro argumento é que ele oferece espaço para que países democráticos não tomem medidas afirmativas de combate à discriminação racial, visto que a retórica é que a discriminação tende a ocorrer na relação entre a metrópole e a colônia, ignorando que o fato pode acontecer internamente em qualquer país. O problema do segundo argumento é que ele considera o racismo como algo não pensado pela população.

Um funcionário da ONU apresentou o relatório do CERD em 1989 à Assembleia Geral ao dizer que 'o racismo era um dos cânceres mais virulentos para atacar a humanidade'. Essas expressões são enganosas porque as pessoas não são culpadas se forem vítimas de uma praga ou câncer; elas não são responsáveis por sua condição, mas são responsáveis por sua ação. (BANTON, 1991, p. 14)

Ambas as formas não acreditam que o racismo é algo produzido de uma estrutura construída com o passar dos anos e por pessoas. Portanto, é necessário compreender o que a ICERD considera como obrigações dos Estados no combate à discriminação racial e ao racismo.

O CERD interpreta que é proibida a discriminação direta e indireta, pois os termos “proposta ou efeito” são utilizados no artigo primeiro da ICERD (TANG, 2003, p. 19). Felice (2002, pp. 210-212), discute sobre como a ICERD aborda a igualdade de direito e a de fato, pois apesar de afirmar que questões de direitos econômicos e sociais são amplamente cobertas pela comissão, esses ainda são negligenciados pelos países, pois não são afirmações claras do tratado. Para o autor, a ICERD aborda os direitos econômicos e sociais quando versa em seu primeiro artigo que a intolerância, como elemento da discriminação racial, anula direitos econômicos e sociais e em seu quinto artigo versa que a ICERD obriga os Estados-membros a proibir e eliminar discriminação racial em todas as suas formas e a garantir o direito para todos. “Assim, o CERD não obriga um Estado-membro a proteger esses direitos, mas obriga-os a garantir que a discriminação não ocorra no que diz respeito ao gozo desses direitos.”¹⁸ (FELICE, 2002, p. 211). Portanto, esse tratado não está preocupado com questões econômicas e sociais gerais em um país signatário, mas ocupa-se em observar se os direitos econômicos e sociais existem para um determinado grupo étnico, mas não existe para outro.

Dessa forma, esse tratado se refere à igualdade jurídica e a igualdade de fato em seus vários artigos, como uma responsabilidade dos Estados, ou seja, é o Estado que deve garantir os direitos econômicos e sociais aos grupos étnicos marginalizados.

A ICERD pretende tratar da igualdade de fato e a jurídica. Igualdade legal é apenas o primeiro passo em direção à igualdade social autêntica. O preâmbulo se refere ao gozo dos direitos humanos 'sem distinção de nenhum tipo'; O Artigo 5 procura o direito à igualdade perante a lei; e o Artigo 1 (4) permite distinção com o objetivo de ação afirmativa '(...) para assegurar (...) a grupos ou indivíduos igual gozo ou exercício de direitos humanos'. Combinado com o endossamento do Artigo 2 (2) sobre ações afirmativas, isso demonstra que o ICERD promove não apenas a igualdade de jure como também a de fato, não apenas valores 'cegos para cores', mas igualdade racial. (FELICE, 2002, p. 212)¹⁹

Entretanto, essa aplicação é vista com cautela pelo próprio CERD, pois, como anteriormente dito, o comitê não pode tratar condições gerais econômicas e sociais negativas do país como discriminação.

Apesar de abordar a obrigação (positivas ou negativas) do Estado na luta contra a discriminação racial e o racismo, o CERD não pode punir os países-membros em caso de falha com seus deveres perante o tratado, pois essa organização não é uma corte

¹⁸ Tradução nossa.

¹⁹ Tradução nossa.

internacional. O CERD tem como função assistir aos Estados a cumprirem suas obrigações com o ICERD, os auxiliando a melhorar a questão racial interna em cada um deles. Os objetivos da ICERD seriam alcançados pelo CERD por meio da análise do relatório enviado pelo Estado-membro, para assim desenvolver suas observações finais, que consistem em um registro de opiniões do comitê sobre o Estado analisado em um relatório.

As considerações finais do relatório do CERD sintetizam o pensamento dos membros desse comitê sobre o Estado-membro em forma de recomendações que o comitê espera que os países cumpram. Essa forma de ação é criticada por Felice (2002), pois o autor analisa a ação do CERD como limitada, pois apenas identifica os problemas raciais no país observado, sem dar um maior foco aos problemas econômicos e sociais dos grupos étnicos desfavorecidos, além de propor recomendações vagas e pouco úteis.

Felice (2002, pp. 217-218) exemplifica esse fato quando percebe a análise do CERD sobre os problemas que populações de grupos étnicos minoritários (povos indígenas, negros e asiáticos) no Panamá, como limitada, pois o comitê apenas recomenda “investigação” e “monitoramento” da situação.

Contudo, o CERD não aborda a situação econômica dessas minorias raciais. O CERD não auxilia o Panamá a desenvolver políticas que protejam os direitos econômicos e sociais desses povos indígenas. As recomendações do CERD podem ser mais informativas e específicas. Não é útil apenas 'expressar preocupação' ou pedir mais 'monitoramento' do problema. Esses relatórios frágeis e ineficazes do CERD contribuem para a sensação de inutilidade e cinismo em relação aos esforços dos direitos humanos da ONU. (FELICE, 2002, p. 218)

O problema de vagueza das considerações finais do CERD se repete em muitas respostas aos relatórios enviados pelos países. Conforme Felice (2002, pp. 219-223), em quase todos os casos analisados nas sessões do ano de 1999, o CERD 'expressa preocupação' sobre um determinado problema e faz 'sugestões e recomendações' para o país-membro. O primeiro ponto é uma ação importante, pois expõe problemas econômicos e sociais críticos, sendo isso é um passo inicial fundamental para identificar o caminho a ser seguido. Entretanto a fraqueza do CERD está em não conseguir auxiliar os Estados a encontrarem soluções a partir de suas sugestões e recomendações pouco substanciais. Felice (2002) e Tang (2003), relacionam essa vagueza à falta de preocupação dos Estados com as ações do comitê e as condições precárias de trabalho

dos funcionários do CERD, que teriam ainda mais dificuldades de atividade se todos os países-membros enviassem seus relatórios no prazo esperado.

A fim de priorizar a igualdade de fato por meio de ações que promovam a igualdade econômica e social dentro dos países, Felice (2002, pp. 226-235) sugere que o CERD:

1. Deve se utilizar de indicadores sociais precisos, como os relatórios utilizados pelo Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (CDESC), responsável por monitorar o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC). Isso deve acontecer, pois há assim a diminuição do número de relatórios pedidos aos Estados (diminuindo custos) e há a obtenção de informações precisas sobre os direitos econômicos e sociais relacionados à discriminação racial que este o CDESC também aborda.
2. Deve monitorar o grau de cuidados médicos básicos que os Estados-membros oferecem as suas populações, principalmente minorias étnicas.
3. Deve monitorar o grau de investimento em educação que os Estados-membros oferecem para as pessoas com falta de oportunidades adequadas de escolaridade, principalmente minorias étnicas.

Portanto, uma nova atuação do CERD que proporcione sugestões mais efetivas poderia promover de forma mais eficiente a conscientização do Estado para suas responsabilidades econômicas e sociais como diminuidoras da discriminação racial, além de tornar a imagem da ICERD e do CERD mais forte para a opinião pública internacional.

Apesar de se reconhecer os diversos problemas de atuação da Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, vê-se que esse tratado e seu comitê de monitoramento trazem diversos resultados, além de explicitar o problema para a comunidade internacional (BANTON, 1991; TANG, 2003). “Como resultado do diálogo, alguns estados alteraram suas constituições ou introduziram novas leis, iniciaram programas educacionais e estabeleceram novas agências administrativas ou novos escritórios para proteger os interesses dos grupos indígenas.” (BANTON, 1991, p. 11). Além desses fatores, Banton (1991, p. 11) afirma que os representantes dos países se sentem impelidos a evitarem críticas aos seus países sobre o tema de questões raciais. Esse fato é primordial para os capítulos seguintes dessa pesquisa, pois, ainda conforme esse autor, há um estigma sobre a discriminação

racial e o racismo que gera nos Estados a necessidade de ter uma boa reputação por respeitarem os direitos humanos.

1.5 Considerações Parciais

O racismo gerou as raças (processo de racialização), e esse conceito foi difundido através da colonização, entretanto a questão racial não se limita apenas a relação entre os países colonizadores e os colonizados. A ideia que existem raças superiores entre os diferentes povos do mundo ainda existe e ocorre internamente em todos os países. A prática da distinção entre diferentes povos é registrada em datas antigas, numa diferenciação entre “nós e eles”, todavia a categorização em termos de raça surgiu nos últimos séculos.

Considerando os enormes problemas da institucionalização dessa prática com a formação dos Estados e seu fortalecimento, como a perseguição dos judeus pelos nazistas ou o apartheid na África do Sul, as Nações Unidas iniciaram a busca por solução desse problema através de tratados e instituições. A discriminação racial se tornou um objeto de preocupação dos países e das Nações Unidas, pois é uma ação baseada na desigualdade entre as pessoas, portanto isso se categoriza como um problema de direitos humanos. Assim a Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, e o comitê que observa sua implementação, incorporaram os tratados de direitos humanos das Nações Unidas. Com seus avanços e limitações, esse tratado vem trazendo há mais de cinquenta anos a questão racial para o meio internacional.

Portanto, para compreender o papel dos Estados Unidos nesse processo de formação, consolidação e implementação do ICERD, discutir-se-á no próximo capítulo a perspectiva do Ciclo de Vida da Norma, abordagem construtivista das Relações Internacionais.

2 AS NORMAS INTERNACIONAIS SOB A PERSPECTIVA CONSTRUTIVISTA DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS

2.1 Considerações Iniciais

A localização do tema na teoria das Relações Internacionais é necessária para a justificativa de que o assunto pertence ao campo da política internacional, entretanto esta pesquisa se propõe a ir além e compreender a ICERD a partir de uma abordagem construtivista das Relações Internacionais, o quadro de pensamento do Ciclo de Vida da norma. Portanto, explicar-se-á neste capítulo quais são os principais preceitos da perspectiva construtivista das Relações Internacionais e como eles são encontrados na teoria de Ciclo de Vida da Norma e, especificamente, no modelo de Cascata de Norma. Por fim, expor-se-á as limitações desse modelo.

2.2 O Construtivismo

O fim da Guerra Fria é um marco para as Relações Internacionais, pois, além de causar um grande impacto em questões materiais, abalou também alguns fundamentos teóricos que eram amplamente aceitos no campo de pesquisa das Relações Internacionais. Portanto, as perspectivas teóricas que pudessem explicar novas situações políticas e ir além das limitações das teorias *mainstream*²⁰ passaram a ganhar maior destaque, a exemplo do Construtivismo, que criticou, principalmente, a epistemologia dessas teorias tradicionais.

O Racionalismo é base do pensamento das teorias *mainstream* e é o principal ponto de questionamento para os autores construtivistas, pois falta-lhe competência em tratar os fenômenos sociais como circunscritos pelas regras da linguagem (ONUF, 2001). Em contrapartida ao Racionalismo, o Construtivismo Social, que proveio originalmente das Ciências Sociais no início dos anos 1980, foi primeiramente incorporado às Relações Internacionais por Onuf (2001) e Kratochwil(2008). De acordo com Ruggie (1998, p.856), o Construtivismo Social baseia-se em uma dimensão irreduzivelmente intersubjetiva da ação humana. Uma vez considerado ser cultural, o homem tem a capacidade de criar uma classe de fatos não físicos, os fatos sociais, a exemplo de dinheiro, direitos de propriedade, soberania, casamento etc. Portanto, a

²⁰Esta pesquisa está considerando as teorias Liberais e Realistas como sendo as correntes de pesquisa mais relevantes das Relações Internacionais por muitos anos.

teoria construtivista preocupa-se em analisar a consciência humana e seu papel no meio internacional.

Conforme Kratochwill (2008, p. 80), os construtivistas são agrupados erroneamente com outros reflexivistas (como alguns marxistas) por não usarem os instrumentos metodológicos considerados adequados pelos racionalistas para compreender as Relações Internacionais. Ao mesmo tempo, os construtivistas também não podem ser concebidos como “desconstrutivistas”, pois não negam uma verdade e não pregam relativismos. Na visão de Onuf (2001), a ontologia é o que torna o construtivismo o ponto de ligação entre a complacência racionalista com a epistemologia e a não busca por metodologia por parte dos pós-modernos. O autor se refere aos elementos da ontologia construtivistas (agentes e estrutura) que são mutuamente formados, ou seja, há um equilíbrio entre os elementos ontológicos e suas relações.

Ainda segundo Kratochwil (2008, pp. 81-82), o sistema lógico de pesquisa, com o raciocínio binário “existe” ou “não existe”, provindo das contribuições filosóficas de Kant e Descartes, e seguido pela pesquisa racionalista das Relações Internacionais, torna o conhecimento fixo e, portanto, não deve ser praticado, pois a ciência social é interacional (agentes e estrutura). Sendo assim, a pesquisa construtivista não interpreta os fatos sociais como “blocos” isolados entre si, dados pela natureza e imutáveis, mas o seu contrário. Por todos estes fatores, aliados aos elementos que serão expostos a seguir, sustenta-se que a compreensão dessa visão é fundamental para ver como o Ciclo de vida da norma interpreta uma mudança.

Da mesma forma, Onuf (2001) explica como a virada linguística influencia o desenvolvimento mais recente das Relações Internacionais como campo de conhecimento. A linguagem, para esse autor, deixa de ser percebida como ferramenta para descrever um objeto autoevidente, pois seria assim uma perspectiva racionalista, para então ter uma função constitutiva do que está sendo estudado. O objeto, portanto, não pode ser descrito, pois é definido pelo pesquisador.

A importância da virada linguística supracitada é a linha que divide internamente os construtivistas para Onuf (2001). Da mesma forma, Hopf (1998, p. 181) explica que existem diferenças entre o Construtivismo Convencional e o Construtivismo Crítico ou, similarmente de acordo com Wendt (1992, p. 394), o Construtivismo pode ser dividido em moderno e pós-moderno. Portanto, compreende-se que o pensamento pós-moderno

nas Relações Internacionais é a pesquisa construtivista que mais se aproxima da virada linguística.

Onuf (1998, pp. 188-189) afirma que o Construtivismo nas Relações Internacionais não pode ser considerado uma teoria, mas sim um “quadro de trabalho” epistemológico, colocando-o assim ao lado dos construtivistas críticos de acordo com a divisão feita por Hopf (1998). Em *The Promise of Constructivism in International Relations Theory* (1998), Hopf afirma que o Construtivismo passa a ser convencional quando adquire um desenho teórico e afasta-se da função metateórica do construtivismo crítico.

A presente pesquisa reconhece a contribuição do construtivismo crítico para o campo de estudo das Relações Internacionais, entretanto não se utilizará da crítica metateórica em seu desenvolvimento, pois o seu objeto de estudo é a norma, vale afirmar, trata-se de um elemento ontológico da ciência que será analisado sob a epistemologia construtivista convencional.

O Construtivismo Social nas Relações Internacionais afirma que não existe precedência ontológica entre atores e estruturas (HOPF, 1998, p. 181; WENDT, 1992, pp. 399). Para Wendt (1992, p. 397), os atores são aqueles que possuem identidades e interesses e, dessa forma, seu comportamento reforça as estruturas, como também são capazes de modificá-las. Portanto, a reificação, ou a mudança, da estrutura é baseada nos interesses do ator, que são mutáveis e se definem por suas identidades.

Wendt (1992, p. 398) afirma que as identidades são definidas pelos valores do próprio Estado e também pelo modo como eles são vistos pelos demais atores, dessa forma, existem identidades múltiplas que se relacionam harmoniosa ou conflituosamente. Da mesma forma, Hopf (1998, p. 175) afirma que a identidade é importante para a sociedade, pois ela exprime quem é você e quem são os outros (em termos de preferências e interesses).

Ainda para Wendt (1994, pp. 385) existem dois tipos de identidade. Uma delas é a Identidade Corporativa, que é aquela que os Estados (apenas por serem Estados) têm desde sua formação, entretanto isso não significa que ela foi dada, pois o conceito de Estado foi construído a partir de interações intersubjetivas. Portanto, para um grupo político ser um Estado é necessário ser reconhecido pelos demais como um ator que compartilha de atributos básicos, como a soberania sobre um território. O outro tipo de identidade reconhecida por Wendt (1994, p. 385) é a Identidade Social, que são conjuntos de significados que um ator atribui a si, e em perspectiva dos outros, ou seja,

como um objeto social. Elas podem ser várias (líder regional, líder global, democrático etc.) e são definidoras de interesses.

Os interesses gerados por essas identidades podem reificar ou modificar estruturas a fim de seu benefício. Wendt (1992, p. 399) conceitua essas estruturas como regras e normas, mas ela só têm força em virtude da socialização dos atores e de sua participação nos conhecimentos compartilhados. Isso não significa que um Estado tenha que aderir a alguma norma específica, como um tratado, porém, apenas o fato de reconhecê-la já a torna uma estrutura, pois é uma avaliação compartilhada (WENDT, 1992, p. 413). Desse modo, é mais importante para a formação de uma estrutura que o Estado compartilhe de um conhecimento com seus iguais que uma regra exista, do que sua concordância com ela. Portanto, Wendt (1992, p. 396) afirma que a auto-ajuda é uma dessas estruturas intersubjetivas.

Seria possível, por fim, haver mudança nessas estruturas se os Estados assim o buscarem, porém, como afirma Hopf (1998, p. 180) e Wendt (1992, pp. 410-411) essa mudança não é fácil e leva um longo processo. Hopf (1998, p. 180) ainda afirma que o Construtivismo acredita no potencial da mudança e não em sua certeza, pois as estruturas internacionais são reificadas pelas práticas sociais, o que dificulta iniciativas de mudança. Por isso há uma dificuldade de pôr em prática os tratados internacionais.

De acordo com Ruggie (1998, pp.869-870), Goldstein e Keohane (1993 *apud* RUGGIE, 1998, p. 869) definem que ideias são exclusivamente crenças mantidas por indivíduos. Entretanto os autores acreditam que, apesar do fato dos indivíduos possuírem crenças, essas não podem ser reduzidas à individualidade, pois, para o Construtivismo, existem as “crenças intersubjetivas” (intersubjetividade). A intersubjetividade, segundo Ruggie, seria o fato social compreendido por todos como “nós entendemos”, a Soberania é um exemplo.

É possível afirmar que o estudo do Ciclo de Vida da Norma se baseia no preceito construtivista da Intencionalidade Coletiva, pois o autor supracitado afirma que “além desse papel constitutivo, a intencionalidade coletiva também possui uma função deôntica (dever moral) dentro do sistema de Estados que é criar novos direitos e responsabilidades.”²¹(RUGGIE, 1998, p. 870). Uma norma estabelecida seria, portanto, uma Intencionalidade Coletiva, pois tem papel constitutivo e cria o papel moral de direitos e deveres.

²¹ Tradução Nossa.

Para Ruggie (1998, p. 871), as normas regulativas são aquelas que definem uma relação de causa e efeito e as regras constitutivas definem um conjunto de práticas que compõem uma classe particular de atividade social conscientemente organizada, ou seja, são as regras que contam na atividade.

O Construtivismo (convencional), afirma Ruggie (1998, pp. 872-874), não busca compreender completamente o amplo e complexo fenômeno das regras constitutivas, mas ao menos o considera como um fenômeno ontológico. É-lhe cabível, portanto, a análise das regras que constituem o meio internacional, como a origem das normas, a exemplo da norma da soberania ou a Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, que será estudada nesta pesquisa.

Há, de acordo com Ruggie (1998, pp. 875-876), a necessidade de levar em consideração para o estudo das Relações Internacionais a diferenciação entre tempo cronológico e o tempo de cada conceito. O que pode parecer estável em tempo cronológico pode diferir do tempo do conceito. O tempo cronológico do conceito de soberania, por exemplo, pode ser estabelecido há alguns séculos, entretanto o conceito do que é a soberania (sobre um território) foi alterado em Vestefália, e permanece praticamente o mesmo até hoje. Dessa forma, “(...)A possibilidade de transformação não é excluída como um artefato de pressuposição teórica; continua a ser uma questão empírica aberta, como de fato deveria ser”²² (RUGGIE, 1998, p. 876), assim percebe-se atualmente formas de exercer poder globalmente sem o aparato do Estado, como grupos financeiros, grupos terroristas e grupos que advogam internacionalmente por interesses, como agentes da norma.

Segundo o autor supracitado, a mudança (de identidades e de estruturas) é uma possibilidade dentro do quadro teórico do Construtivismo, mesmo que seja algo difícil, pois as estruturas internalizam as identidades, e conseqüentemente, os interesses de um ator. Ao mesmo tempo, é possível que outros interesses surjam com base em outras identidades de um mesmo ator e que ele busque agir internacionalmente para mudar uma estrutura. É nessa capacidade de mudança de estruturas (normas) do quadro de fundamentos do Construtivismo que se encontram as teorias de Ciclo de Vida da Norma.

²² Idem

2.2.1 O Ciclo de Vida da Norma

O ciclo de vida das normas é um dos objetos de estudo do construtivismo, pois segue sua epistemologia baseada na relação intersubjetiva de construção social do objeto estudado.

O processo de socialização do significado pelas práticas sociais constrói as próprias regras de interação social. Portanto o significado intersubjetivo assim o torna porque o processo de sua construção ocorre por meio de regras e normas sociais, que tomam forma e adquirem significado no processo diário das práticas sociais. (MARQUES, 2005, p. 26)

Essa teoria considera as normas internacionais, a exemplo da soberania, como produto de interação social ao mesmo tempo em que constrangedora das ações dos atores. Sendo o objetivo deste trabalho o entendimento de como uma norma foi incorporada por um país, os Estados Unidos, acredita-se na possibilidade de mudança no meio internacional, por mais que isso seja difícil. “Estamos particularmente interessados no papel que as normas desempenham na mudança política - tanto as formas como as normas se modificam e as formas em que mudam outras características do cenário político.”²³ (FINNEMORE; SIKKINK, 1998, p. 888). O Ciclo de Vida da Norma é uma perspectiva do construtivismo das Relações Internacionais que permite analisar como ocorre a mudança de normas internacionais, em particular, na pesquisa em questão, a norma de combate a discriminação racial e ao racismo.

Entretanto, antes de apresentara análise do ciclo proposto por esse modelo, é necessário desenvolver mais algumas definições sobre as normas como um objeto e suas perspectivas dentro do Construtivismo. Conforme Finnemore e Sikkink (1998, p.891), as normas regulatórias ordenam e limitam o comportamento dos atores e as normas constitutivas criam novos atores e interesses. Como citado na seção anterior, de acordo com Ruggie (1998), o papel constitutivo é abordado apenas pelas teorias construtivistas, como a do Ciclo de vida da Norma, e o papel regulatório é visto prioritariamente pelas teorias *mainstream*.

Para Florini (1996), a definição comportamental de Krasner sobre a norma, como “padrões de comportamento definidos em termos de direitos e obrigações” (KRASNER, 1983 *apud* FLORINI, 1996, p. 365), ajudaria a explicar a teoria de Regimes, mas pode resultar em algo limitada, já que reduzida apenas ao comportamento. Uma explicação mais eficaz da norma seria aquela elaborada por

²³ Idem.

Finnemore (1994 *apud* FLORINI, 1996, p. 365) que sustenta que as normas (constitutivas) seriam um conjunto de entendimentos intersubjetivos, facilmente perceptíveis para os atores, que faz reivindicações comportamentais sobre esses mesmos atores. O regime, de acordo com Krasner (2012, p. 94), trata de um conjunto de conceitos como princípios, normas, regras e procedimentos de tomada de decisão, ou seja, consideradas a partir de sua dimensão regulatória, o que não seria completamente aplicável a este trabalho.

Outra definição de norma, ainda dentro do quadro de fundamentos construtivistas, é a de Weiner (2009 *apud* KROOK; TRUE, 2012, p. 103-104) que considera que normas internacionais geralmente são definidas como ideias em diferentes graus de abstração e especificação com respeito a valores fundamentais, princípios organizacionais e procedimentos padronizados que repercutem através de muitos Estados e atores globais, tendo ganhado apoio em múltiplos fóruns, incluindo políticas oficiais, leis, tratados ou acordos.

Ou seja, normas internacionais são avaliações compartilhadas entre os Estados sobre as ações dos atores e potenciais criadoras de convenções que podem se tornar um dos instrumentos de sua promoção e internalização, como será visto posteriormente neste trabalho. A norma internacional aqui estudada é o combate à discriminação racial e ao racismo, institucionalizada na Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, de 1965.

Fearon (1997 *apud* RISSE; SIKKINK, 1999, p. 08) afirma que as pessoas, algumas vezes seguem normas porque almejam que as outras pessoas pensem bem delas e porque buscam pensar bem sobre si mesma. Dessa forma, retorna-se à ideia de avaliação compartilhada, o que possibilita que a norma sempre seja contextualizada em uma comunidade de atores.

A característica mais importante de uma norma é que ela é considerada uma reivindicação comportamental legítima. Não importa como uma norma surgir, deve assumir uma aura de legitimidade antes que ela possa ser considerada uma norma. As normas são obedecidas não porque são aplicadas, mas porque são vistas como legítimas.(FLORINI, 1996, p. 364-365)²⁴

Reconhecer a legitimidade da norma foi uma perspectiva fundamental da ICERD, pois a aderência dos Estados a ela não é um requisito obrigatório de ingresso às Nações Unidas. Ainda segundo Fearon (1997 *apud* RISSE; SIKKINK, 1999, p. 08), as normas

²⁴ Idem.

regulatórias seguem a seguinte lógica “fazer X para conseguir Y” e a norma constitutiva faria diferente, pois a lógica seria alterada para “boas pessoas fazem X”, o que as tornariam respectivamente comportamentais e identitárias.

Assim, as normas constitutivas seriam responsáveis por mudanças nas identidades e interesses, mais que nas ações, obrigações e deveres (WENDT, 1992; RUGGIE, 1998). Desta forma, tem-se que:

A teorização em nível macro forneceu boas explicações sobre a forma como as normas produzem ordem social e estabilidade. As normas modificam e regularizam o comportamento; Elas geralmente limitam o alcance da escolha e restringem as ações. Do ponto de vista construtivista, a estrutura internacional é determinada pela distribuição internacional de idéias. Idéias, expectativas e crenças compartilhadas sobre o comportamento apropriado são o que dão ao mundo a estrutura, a ordem e a estabilidade. (FINNEMORE; SIKKINK, 1998, p. 894)²⁵

Portanto, a mudança nas relações internacionais pode ser compreendida e analisada, como fizeram os teóricos do Ciclo de Vida da Norma.

A possibilidade de mudança é uma das características abarcadas pelo Construtivismo e há, conforme Wendt (1991, p.414), duas condições necessárias para que isso ocorra: (1) alta regularidade e densidade de interações e (2) os atores devem estar insatisfeitos com as formas de identidade e interações preexistentes. Nesse mesmo trabalho, Wendt (1991, p. 420-421) afirma que o processo de transformação de um sistema de segurança competitivo em cooperativo ocorre em fases consequentes:

1. O primeiro estágio de transformação internacional é a derrubada do consenso sobre compromissos de identidade;
2. O segundo estágio é sobre um exame crítico de ideias antigas sobre si e sobre o outro e, conseqüentemente, das estruturas de interação pelas quais as ideias têm sido mantidas. Em períodos de relativa estabilidade, os papéis de identidade, ideias e estruturas podem se tornar reificadas e então tratadas como coisas que existem independentemente da ação social. Portanto, o segundo estágio é de desnaturalização, de identificar as práticas que reproduzem ideias aparentemente inevitáveis de si e do outro. Isso é então uma teoria crítica em vez de uma teoria de solução de problemas. O resultado dessa crítica seria uma identificação de possíveis novos 'eus' e aspirações;

²⁵ Idem.

3. O terceiro estágio é o de novas práticas. Para mudança da identidade é necessário sua própria concepção de si, mas também a aceitação do outro sobre a nova identidade. As novas práticas limitarão a ação do outro (*altercasting*).

Todo esse processo tem pontos em comum com a teoria do Ciclo de Vida da Norma que será explicada nesta sessão.

Conforme Finnemore e Sikkink (1998, p. 891), a norma é o comportamento padrão apropriado para atores com uma determinada identidade. Ela pode ter origem doméstica e, posteriormente, obter o alcance internacional ou já existir internacionalmente e ser internalizada em âmbito doméstico nos países que não a adotam. Dessa forma, compreendendo a importância das normas para as relações internacionais, essas autoras definiram o modelo de Cascata de Normas, fundamental para a análise que se pretende realizar nesse trabalho.

Ainda de acordo com Finnemore e Sikkink (1998, p. 905-906) as normas importam por questões de:

1. Legitimidade, pois se quer reforçar uma identidade internacional ou nacionalmente;
2. Proeminência, pois dependendo do Estado ou do conteúdo da norma ela vai ser mais preferível que outra;
3. Características intrínsecas das normas, como forma (clareza e especificidade – simplicidade) e conteúdo.

Considerando o ponto três supracitado, referente ao conteúdo, e elencado pelas próprias autoras, é necessário compreender a especificidade da norma de combate à discriminação racial e ao racismo, que é caracterizada pelo seu conteúdo de Direitos Humanos.

Sikkink e Risse (1999, p. 08) relacionam os Direitos Humanos especificamente à identidade Liberal e afirmam que, atualmente, o conceito de nações “civilizadas” (aquelas que são liberais) está fora de uso, entretanto as leis e as organizações internacionais ainda são os principais veículos para as normas e para legitimação coletiva da identidade liberal. “As normas de direitos humanos têm um status especial porque ambos prescrevem regras para o comportamento apropriado e ajudam a definir as identidades dos estados liberais.”²⁶(RISSE; SIKKINK, 1999, p. 08). Portanto, ainda segundo os autores, uma boa atuação em Direitos Humanos é um sinal crucial para se identificar um ator como membro da comunidade de Estados liberais.

²⁶ Idem.

Sikkink e Risse (1999, pp. 9-10) afirmam que existe uma mudança nas identidades, entretanto isso não ocorre de forma imediata. Muitos países escolhem seguir determinadas práticas em direitos humanos para conseguir ganhos materiais ou agem instrumental e estrategicamente para conseguir apoio doméstico e internacional para seu governo. De qualquer forma, apesar dessa instrumentalidade inicial, a norma se mantém por razões de crença e identidade.

Segundo essas autoras, existem três fases do Ciclo de Vida da Norma: a primeira é a “Emergência da Norma”, quando empreendedores buscam o apoio de uma massa crítica de atores para aplicação dessa nova norma; a segunda fase ocorre quando a norma se difunde entre os demais atores e se tem o efeito “Cascata de Normas”; e, por fim, a norma é internalizada, quando é tida como natural. Além disso, para as autoras, há um momento entre a primeira e a segunda fase chamado “Ponto de Inflexão”, em que uma série de atores relevantes aceitariam a norma e, em consequência, haveria a sua difusão.

Apesar de este trabalho utilizar a explicação do Ciclo de Vida da Norma elaborada por Finnemore e Sikkink, reconhece-se que há outras visões construtivistas de como funciona este processo. Krook e True (2010, pp. 106-108) utilizam o termo “modelo” para definir quatro visões diferentes que consideram a norma com um objeto, eles são: o de Política Mundial, o de Cascata de Norma, o de *Boomerang* e o de Espiral. Krook e True consideram que esses modelos se diferenciam quanto à importância dada a algumas fases em uns e não em outros e se assemelham na ideia de que a norma é estática, ou seja, ela se mantém a mesma desde a emergência até sua internalização. A caracterização da norma como um objeto é uma limitação desses modelos, pois, as normas continuam sendo contestadas mesmo depois de internalizadas, havendo sempre adaptações locais. Portanto, a visão da norma como um processo seria mais adequada.

Apesar de Krook e True identificarem limitações no modelo de Cascata de Normas, elas também afirmam que o dinamismo pode variar entre normas, “(...), nosso estudo indica que algumas normas podem ser consideradas menos dinâmicas ou resilientes em termos de seu conteúdo ou significado” (KROOK; TRUE, 2010, p. 123). Portanto, normas constitutivas, como a de combate à discriminação racial e ao racismo, seriam menos propícias à contestação, pois definiriam a identidade do Estado e especificariam as ações requeridas para o reconhecimento internacional (KROOK; TRUE, 2010, p. 123). Afirma-se, portanto, que o modelo de Cascata de Norma é

adequado para a análise do Ciclo de Vida da Norma internacional de combate ao racismo e à discriminação racial institucionalizada pela ICERD.

Diante do exposto, cabe agora o detalhamento do modelo de Cascata da Norma da perspectiva construtivista do Ciclo de Vida da Norma idealizado por Finnemore e Sikkink (1998) para, posteriormente, relacioná-la com o objeto estudado.

2.2.2 Emergência da Norma

Em primeiro lugar, para se compreender o Ciclo de Vida da norma de acordo com Finnemore e Sikkink (1998), é necessário rastrear quem foi o empreendedor da norma, pois ela não surge do nada, alguém quis que ela existisse. “(...), as novas normas nunca entram em um vácuo normativo, mas emergem em um espaço normativo altamente contestado, onde devem competir com outras normas e percepções de interesse.” (FINNEMORE; SIKKINK, 1998, p. 897). Portanto, caberia a um grupo de interesse sobre determinada ideia, que ela seja adotada coletivamente como norma no meio internacional. Esse argumento se difere do realista e do liberal, pois a ideia empreendida aqui busca alterar a estrutura.

Os empreendedores criam um sentido para os temas que serão discutidos, ou seja, trata-se da perspectiva construtivista de que o conhecimento não existe fora da linguagem. Esse processo de repensar ou chamar atenção para um ponto de vista é definido como *Framing*. Os empreendedores normativos buscam criar esse enquadramento cognitivo, ou seja, reinterpretam um conhecimento já existente e o transformam em um elemento normativo. Logo, eles criam a norma.

A Tabela 1 mostra que as diversas motivações dos empreendedores, sendo eles grupos de interesses ou Estados. Os primeiros o fazem por ideia, compromisso e empatia e os segundos o fazem por legitimidade, reputação e estima, portanto, com crenças individuais, assim como mencionado por Ruggie (1998) são empreendidas para que se tornem crenças intersubjetivas.

Tabela 1 – Estágios do Ciclo de Vida da norma.

	Estágio 1: Emergência da Norma	Estágio 2: Cascata da Norma	Estágio 3: Internalização
Ator	Promotores da norma com plataformas organizacionais	Estados, Organizações Internacionais	Leis, profissões e burocracias
Motivo	Altruísmo, empatia, ideacional, comprometimento	Legitimidade, reputação, estima	Conformidade
Mecanismo Dominante	Persuasão	Socialização, institucionalização, demonstração	Hábito, institucionalização

Fonte: Adaptado de FINNEMORE; SIKKINK. *International norm dynamics and political change*. p. 898, 1998.

Ainda de acordo com Finnemore e Sikkink (1998, p. 899), todos os promotores da norma em nível internacional precisam de algum tipo de plataforma para promover as normas. Algumas vezes as plataformas podem surgir exclusivamente para a promoção do tema, como a ONG *Greenpeace*, ou o tema pode emergir dentro de uma plataforma que possua uma agenda semelhante, como Organizações Internacionais sobre o trabalho, como a OIT (Organização Internacional do Trabalho), citando questões raciais.

Seja qual for a plataforma deles, os empreendedores da norma e as organizações que habitam geralmente precisam assegurar o apoio dos atores estatais para endossar suas normas e fazer da socialização norma uma parte de sua agenda e diferentes plataformas organizacionais oferecem diferentes tipos de ferramentas para que os empreendedores façam isso.²⁷(FINNEMORE; SIKKINK, 1998, p. 900)

Os empreendedores precisam dos Estados, já que estes são os responsáveis pela negociação da norma na política internacional. Portanto, essa pesquisa não se focará

²⁷ Idem.

nesta parte da teoria, pois o objetivo é analisar a ação dos Estados Unidos, cabendo assim uma maior atenção para os pontos seguintes do ciclo.

As autoras afirmam que o estágio de emergência da norma é seguido pelo ponto de inflexão. “Depois que os empresários da norma persuadiram uma massa crítica de estados a se tornarem líderes da norma e adotarem novas normas, podemos dizer que a norma atinge um limiar ou ponto de inflexão”²⁸ (FINNEMORE; SIKKINK, 1998, p. 901). Nesse momento um número de Estados importantes foi persuadido a incorporar a ideia a sua identidade e em seguida haveria a Cascata da Norma.

2.2.3 Ponto de Inflexão e Cascata da Norma

A institucionalização da norma, ou seja, sua discussão nas agendas das plataformas é o que conduz os atores a saberem quais são as consequências positivas ou negativas da concordância ou transgressão da norma. Para Finnemore e Sikkink (1998, p. 900), essa socialização é fundamental para o Ponto de Inflexão da norma.

Na maioria dos casos, para que uma norma emergente atinja um limiar e avance para o segundo estágio, ele deve se institucionalizar em conjuntos específicos de regras e organizações internacionais. Desde 1948, as normas emergentes tornaram-se cada vez mais institucionalizadas no direito internacional, nas regras das organizações multilaterais e nas políticas externas bilaterais.²⁹(FINNEMORE; SIKKINK, 1998, p. 900)

Entretanto, ainda segundo as autoras, por mais favorável que seja a institucionalização, não é uma condição necessária para a cascata da norma, contudo, a institucionalização mais provavelmente seguirá, em vez de preceder, o estágio da Cascata de Norma.

Segundo as autoras, existem estudos qualitativos empíricos que comprovam a existência do ponto de inflexão, entretanto não há uma forma particular de se especificar as motivações ou um momento exato para que esse ponto aconteça. Essa fase do Ciclo de Vida da norma acontece de acordo com cada norma e seu contexto social único. Ou seja, não é possível identificar um padrão.

Conforme as autoras Finnemore e Sikkink (1998), não existe um número específico de países para que exista um ponto de inflexão, mas ressaltam que esse limiar raramente acontece antes que um terço dos países do sistema aceite a norma. Ao mesmo tempo, é necessário que haja um número de países relevantes para que esse ponto

²⁸ Idem.

²⁹ Idem.

aconteça, aqueles qualificados como “Estados críticos”. A característica de quem será um Estado Crítico depende do tema da norma.

O Ponto de Inflexão da norma acontecerá, ainda segundo as autoras, quando um número de países influentes se tornarem líderes difusores da norma ou apenas a adotarem. Não há um número específico de Estados que caracterizem um ponto de inflexão, mas a relevância do país para o meio internacional (em dimensões específicas para cada tema como economia, força militar, política etc.) ou para a norma em específico. O Ponto de Inflexão, após ter um número suficiente de Estados Críticos para a difusão da norma, será sucedido pelo segundo estágio do Ciclo de Vida da norma, que é a “Cascata da Norma”.

A expressão “Cascata da Norma” é utilizada para expressar a velocidade com a qual a norma, após o Ponto de Inflexão ser atingido, começa a ser adotada. “Até o ponto de inflexão, ocorre pequena mudança normativa sem movimentos domésticos significativos que apoiem essa mudança.”³⁰(FINNEMORE; SIKKINK, 1998, p. 902). Como citado anteriormente, há duas formas de internalização de uma norma internacional: 1 - os empreendedores da norma são de um determinado país e já têm sua demanda reconhecida internamente ou 2 -, como citado pelas autoras, a norma pode ser aceita pelo Estado sem que haja uma relação prévia significativa com a população.

Nesse estágio intermediário, mais países começam a adotar novas normas rapidamente, mesmo que não haja pressão interna para o mesmo. Ainda nesse momento, a influência internacional se torna mais importante do que a política interna. Após essa massa crítica de Estados adotar a norma, os demais países começarão a fazer o mesmo, porém não de forma passiva, na realidade, os demais Estados têm motivações específicas para fazê-lo. “No contexto da política internacional, a socialização envolve elogios ou censuras diplomáticas, tanto bilaterais como multilaterais, o que é reforçado por sanções materiais e incentivos.”³¹(FINNEMORE; SIKKINK; 1998. p. 902), portanto, é necessário esclarecer que existem motivações para que os Estados aceitem a norma.

A socialização da norma, para Finnemore e Sikkink (1998) e Waltz (1979), é o principal motivo para sua aceitação entre os Estados, pois esses atores podem ser elogiados se cumprirem a norma ou ridicularizados se não agirem de acordo com ela.

³⁰ Idem.

³¹ Idem.

Ainda assim, as autoras acreditam que outros fatores como a identidade e a legitimidade doméstica e internacional são fatores que influenciam a aceitação da norma.

Finnemore e Sikkink (1998) afirmam que os países que aceitam mais facilmente as normas internacionais geralmente estão em estágio de desenvolvimento econômico e social, pois buscam a aceitação internacional da sua identidade como países que compartilham dos mesmos valores dos desenvolvidos. Trata-se de uma relação vertical na qual os Estados que buscam legitimidade possuem menos poder.

Os Estados aceitam as normas internacionais seguindo a lógica das conformidade e da estima. Países são considerados pares quando: 1 – buscam na conformidade uma reificação da identidade de um país pertencente a um grupo, ou seja, o raciocínio por trás da ação é “aceitamos a norma pois somos iguais” ou 2- buscam na estima mais que construir uma identidade ou mantê-la, ela se refere ao Estado que busca ser modelo ou referência da identidade.

De acordo com Risse e Sikkink (1999), o processo ao longo do qual as ideias de indivíduos, baseadas em princípios, transformam-se em normas (no sentido de conhecimentos compartilhados sobre um comportamento apropriado) que conduziram a mudanças de identidades, interesses e comportamentos, denomina-se socialização. Barnes, Carter e Skidmore (1980, p. 35 *apud* RISSE; SIKKINK, 1999, p. 11) afirmam que socialização significa a indução para o comportamento que é preferível em sociedade.

A socialização de normas internacionais é um processo crucial através do qual os Estados se tornam membros da sociedade internacional. A meta da socialização é que os atores internalizem normas, e com isso, a pressão externa não é mais necessária para garantir conformidade.

Risse e Sikkink (1999, p. 05) descrevem três tipos de socialização:

1. Processo de adaptação e barganha estratégica;
2. Processo de elevação de conscientização moral, constrangimento, argumentação, diálogo e persuasão;
3. Processo de institucionalização e habituação.

O processo de adaptação e barganha estratégica a pressões, internas e externas ocorre quando governos acusados de violarem normas de direitos humanos se ajustam a pressões para conseguir concessões. O Estado não necessariamente concorda com a norma em questão e age (comportamento) visando ganhos materiais, entretanto os autores reconhecem que é um dos estágios iniciais de socialização, pois há a pressão do

meio internacional e/ou doméstico que faria com que a norma continuasse vigente. A persuasão, dentro do processo de conscientização moral, não envolve apenas emoção, evocação de símbolos e argumentamos lógicos. Ela também se dá em grande parte pelo constrangimento, denúncia, pressão e sanções, como o caso do Apartheid da África do Sul.

Os Estados socializam a norma por conta de suas identidades, sendo uma delas de membros da sociedade interacional.

O que acontece no ponto de inflexão é que estados suficientes e estados críticos suficientes endossam a nova norma para redefinir o comportamento apropriado para a identidade chamada "Estado " ou algum subconjunto relevante de Estados (como um Estado " liberal " ou um Estado Europeu).³² (FINNEMORE; SIKKINK, 1998, p. 902)

Portanto, este trabalho também buscará compreender, em seu terceiro capítulo, qual o papel dos Estados Unidos neste estágio do ciclo de vida da norma no modelo de Cascata de Norma. Buscar-se-á verificar se os Estados Unidos não apenas se encaixa no conceito de Estado Crítico, como também se aceitam a norma para endossar uma determinada identidade, como a liberal, defendendo direitos humanos.

2.2.4 Internalização da Norma

Por fim, para Finnemore e Sikkink (1998), acontece a terceira fase do Ciclo de Vida da Norma, que é a Internalização, na qual a norma empreendida é aceita pelos atores ao ponto de deixar de ser questionada, pois passa a ser considerada normal e vista como natural.

No extremo de uma cascata de norma, as normas podem tornar-se tão amplamente aceitas que são internalizadas por atores e conseguem uma qualidade de "vista como natural" que faz com que a norma seja quase automática. Por esta razão, as normas internalizadas podem ser extremamente poderosas (porque o comportamento de acordo com a norma não é questionado) e difíceis de discernir (porque os atores não consideram seriamente nem discutem se devem se conformar).³³ (FINNEMORE; SIKKINK, 1998, p. 904)

³² Idem.

³³ Idem.

Isso não significa que um Estado aceitará domesticamente a norma institucionalizada (escrita e depositada em alguma OI), entretanto apenas o fato de justificar suas ações em referência àquela norma torna visível que ela é legítima e aceita, ou seja, internalizada.

Além disso, a internalização da norma é facilitada se temas semelhantes foram já debatidos, pois

A relação das novas reivindicações normativas com as normas existentes também pode influenciar a probabilidade de sua influência. Isto é mais claro para as normas dentro do direito internacional, uma vez que o poder ou a persuasão de uma reivindicação normativa em direito está explicitamente vinculado ao "ajuste" dessa reivindicação dentro dos quadros normativos existentes (...).³⁴ (FINNEMORE; SIKKINK; 1998. p. 908)

Entretanto, não significa que apenas temas semelhantes debatidos serão suficientes para que a nova norma seja automaticamente aceita, pois qualquer norma passa por um longo processo até concluir seu ciclo.

De forma específica, “As normas dos direitos humanos só podem ser consideradas internalizadas em práticas domésticas, quando os atores as respeitam independentemente das crenças individuais sobre sua validade.”³⁵ (RISSE; SIKKINK, 1999, p. 16). Portanto, é pertinente interpretar até que ponto questões internas de Direitos Humanos, como a questão racial nos Estados Unidos, são influenciadoras ou influenciadas pela norma internacional de combate à discriminação racial e ao racismo.

Os dois primeiros estágios da perspectiva da Cascata de Norma do Ciclo de Vida da Norma, a emergência e a cascata da norma, serão analisados no próximo capítulo desta pesquisa, entretanto o foco principal se encontrará no terceiro estágio.

A internalização de uma norma é o ponto principal de observância do construtivismo na teoria, pois é encontrada a alteração do comportamento e de seus interesses e a afirmação ou refutação de uma identidade.

2.3 Conclusões Parciais

Após a análise das informações anteriormente expostas, este trabalho considera necessário o estudo das normas internacionais para a compreensão das Relações Internacionais contemporâneas, que vão além de temas tradicionais. Não seria possível compreender a relação entre o racismo e as relações internacionais se não através da perspectiva construtivista (tanto a abordagem convencional, quanto a pós-moderna).

³⁴ Idem.

³⁵ Idem

Os elementos apresentados aqui permitem concluir que, em seu primeiro estágio, Empreendedores da Norma e suas Plataformas Organizacionais, motivados por ideias e compromissos, tentarão promover sua crença (e conseqüentemente proposta de norma) internacionalmente por meio da persuasão. Após um Ponto de Inflexão, no qual Estados Críticos são convencidos da necessidade da norma, ocorre o segundo estágio do Ciclo de Vida da Norma que é “Cascata da Norma”, no qual os atores, principalmente Estados, mas também Organizações Internacionais, aceitarão a norma por motivos de legitimidade e reputação, através da socialização e institucionalização da norma internacional. Por fim, no último estágio, ocorrerá a Internalização da norma internacional, momento em que leis, burocracias e profissões acolherão a norma em sua conformidade por meio de hábitos.

O capítulo seguinte desta dissertação aplicará de forma adequada ao modelo supracitado, pois é possível ver a relação causal explicitada no quadro de trabalho exposto pelo modelo de Cascata da Norma sobre a norma internacional de combate à discriminação racial e ao racismo. Pois, independentemente da aceitação, ou não, de um Estado sobre a norma internacional, ele já a internalizou quando não questiona sua legitimidade. Isso é considerado como norma para a perspectiva do Ciclo de Vida da Norma, pois mais importante que a concordância é a legitimidade.

Por último, importa reforçar a ideia que o ciclo de vida de uma norma internacional não é rápido, e a mudança é possível, ainda que difícil. Portanto, analisar-se-á no próximo capítulo até que ponto a norma de combate à discriminação racial e ao racismo está internalizada, ou seja, se há questionamento de sua legitimidade no meio internacional. Averiguar-se-á, em especial, a participação dos Estados Unidos nas fases desse ciclo e como a ICERD foi internalizada por esse país.

3 O PAPEL DOS ESTADOS UNIDOS NO ESTABELECIMENTO DA NORMA INTERNACIONAL DE COMBATE À DISCRIMINAÇÃO RACIAL E AO RACISMO

3.1 Considerações Iniciais

Neste capítulo aplicar-se-á a perspectiva construtivista do Ciclo de Vida da Norma e o modelo de Cascata de Norma, descritos no segundo capítulo, à norma internacional de combate à discriminação racial e ao racismo. Dessa forma analisar-se-á todos os três estágios do Ciclo de Vida da norma, ainda que enfatizando o terceiro estágio, que permite analisar o processo de internalização da norma pelos Estados Unidos.

3.2 Emergência Da Norma

A Emergência da Norma é o primeiro estágio de Ciclo de Vida da Norma, idealizado por Finnermore e Sikkink (1998), que foi exposto de forma conceitual no capítulo anterior. Conforme essas autoras, algumas características são encontradas em todos os estágios de um ciclo de vida de uma norma, eles são: os atores, os seus motivos e os seus mecanismos de ação. Analisar-se-á nesta seção quais são os promotores da norma de combate à discriminação racial e ao racismo, suas plataformas organizacionais, suas motivações e como agiram para persuadir os Estados, culminando na Cascata da Norma, próximo estágio do Ciclo.

Lusane (2004, p. 28) apresenta três ondas que interligavam os direitos humanos e as políticas de direitos dos negros. A primeira onda surgiu antes da Segunda Guerra Mundial (1938-1945), quando muitos países implementaram direitos civis, entretanto, o contexto estadunidense se diferenciava dos demais países, na medida em que havia a liberdade dos seus estados em desenvolver, ou não, leis segregacionistas, em razão da característica particular do federalismo naquele país que garante autonomia substancial aos estados em diversas áreas, desde que não reguladas por lei federal.

Ainda conforme o autor, a segunda onda se desenvolveu com a crescente relevância das Nações Unidas no pós-Segunda Guerra. Nesse momento, a perspectiva conceitual de Direitos Humanos tornou-se mais extensa, somando os direitos econômicos, sociais e culturais aos direitos civis e políticos.

Neste período, desenvolveram-se uma ampla gama de instrumentos internacionais de direitos humanos, bem como órgãos nacionais, regionais e internacionais de monitoramento. No entanto, politicamente, os direitos humanos foram restringidos pela a dinâmica da Guerra Fria e era impossível

separar o compromisso para combater os abusos dos direitos humanos dos interesses partidários de ambos os lados na comunidade global dividida. Essas questões enfrentaram e restringiram os esforços anteriores de ativistas negros para se envolverem nos direitos humanos. (LUSANE, 2004, p. 28)³⁶

Além disso, aumentaram-se as obrigações dos Estados em não violar esses direitos, como também em protegê-lo da transgressão de terceiros. A norma de combate à discriminação racial e ao racismo, abordada por esta pesquisa, localiza-se nesta onda de internacionalização de direitos humanos.

A terceira onda internacional de conceitualização de Direitos Humanos, que vem se desenvolvendo nas últimas décadas, amplia mais ainda o espectro de atores responsáveis por ações discriminatórias, incorporando os indivíduos e as corporações. “Na era pós-Guerra Fria, uma terceira onda vem em cascata através da comunidade internacional”³⁷ (LUSANE, 2004, p.28), trata-se de uma nova norma, com características diferentes da onda anterior e com seu próprio ciclo, excedendo assim os limites do objetivo desta pesquisa.

As Organizações Não Governamentais (ONGs) e indivíduos dos Estados Unidos agiram de forma mais notável como promotores internacionais da norma de combate ao racismo e à discriminação racial nas duas primeiras décadas do pós-Segunda Guerra. As ONGs que participaram internacionalmente para a promoção dessa norma foram o National Negro Congress (NNC), a National Association for the Advancement of Colored People (NAACP) e o Civil Rights Congress (CRC), além de indivíduos relevantes para a sociedade estadunidense como Martin Luther King Jr. e Malcolm X. Esses Promotores Internacionais da Norma foram os responsáveis por divulgá-la entre os órgãos distintos das Nações Unidas e as delegações que participavam dela e a opinião pública internacional.

Essas organizações não governamentais buscavam resolver, antes de tudo, os problemas internos dos Estados Unidos e recorriam ao auxílio internacional para alcançar os seus objetivos.³⁸ Mesmo que tenham agido internacionalmente, elas não possuíam característica de ONG internacional, diferentemente do *Humans Righ Watch* e a Anistia Internacional, que atuam em diversos países. Apesar de suas diferenças, a

³⁶Tradução nossa.

³⁷Idem.

³⁸Apesar de ter o termo “Nacional” em sua nomenclatura, a NAACP se posicionava contra o colonialismo e atuou na luta pela independência da Namíbia, que se encontrava sob o governo da África do Sul no final da década de 1940 e início da década de 1950. Ver mais no artigo *International Conscience, the Cold War and Apartheid: The NAACP’s Alliance with the Reverend Michael Scott for South West Africa’s Liberation, 1946-1951* de Carol Anderson (2008).

atuação internacional de ambos os tipos de organizações não governamentais apresenta características comuns na sua influência na política interna e internacional.

Segundo Kim (2013, pp. 510-511), as ONGs internacionais de Direitos Humanos são responsáveis pela comunicação entre as organizações internacionais e os atores locais. Elas seriam mais “independentes de soberania”, ou seja, sua atuação focaria nos direitos humanos, e não na ação governamental do país que ela está estabelecida.

As ONGs internacionais podem agir de duas formas para cumprir seu objetivo, a primeira é pela mediação do discurso, trazendo a informação das organizações internacionais para os atores locais, ensinando sobre inovação em políticas e criando uma agenda interna, e a segunda forma é pela “mobilização para a vergonha”, mobilização da opinião pública internacional a fim de constranger o país violador de direitos humanos (KIM, 2013, pp. 512-517). As organizações não governamentais aqui mencionadas se relacionam prioritariamente com a segunda forma de ação citada por esse autor, pois demonstram internacionalmente uma situação que os atores locais já conhecem e buscam assim alterar a ação estadunidense por meio da quebra da sua reputação.

A crítica pública das ONGs internacionais de direitos humanos amplifica o risco de reação interna contra o governo alvo, validando as queixas e reclamações internas dos atores locais a nível internacional e prejudicando a legitimidade política do governo. Além disso, as ONGs internacionais de direitos humanos aumentam o risco de reação internacional por pressionar os governos ocidentais, as OI e os meios de comunicação de massa para tomar posições e ações contra o governo alvo. Assim, a crítica pública das ONGs internacionais de direitos humanos levanta os custos das violações dos direitos humanos do governo em casa e no exterior. Esse aumento do risco de repercussão influencia o cálculo do custo-benefício do governo alvo e reforça a percepção de que ele precisa mudar políticas e recuperar a confiança pública em questões de direitos humanos. (KIM, 2013, p. 517)³⁹

Portanto, apesar de serem ONGs que atuam nos Estados Unidos, o NNC, a NAACP e o CRC agiram de forma contrária ao seu governo, expondo-o internacionalmente, a fim de forçá-lo a mudar suas políticas internas.

Conforme Lusane (2004, p. 23), a história do combate internacional ao racismo e à discriminação racial se deu através da busca de igualdade e iniciou-se na década de 1950. Essa ação contou com os esforços da direita e da esquerda, diferentemente da ideia geral que esse pleito pela igualdade era abarcado apenas pela esquerda do país. A

³⁹Tradução nossa.

NAACP foi uma das primeiras e mais atuantes instituições sobre o assunto, agindo desde a década de 1940 e fortemente em 1950, e contou com ambos os lados de visão política para promover a igualdade de direitos globalmente, mas se opondo mais frequentemente a visão esquerdista.

A luta dos direitos humanos nos anos 1950 foi envolvida pelo contexto da Guerra Fria, tanto pelas ações da União Soviética em questionar publicamente o discurso de valorização dos direitos humanos por parte dos estadunidenses, quanto internamente às questões políticas dos Estados Unidos, em destaque o macarthismo (LUSANE, 2004, p. 23; MARTIN, 1997, p. 35).

No final da década de 1940 e início dos anos 1950 o NNC, a NAACP e o CRC, promoveram internacionalmente norma de combate à discriminação racial e ao racismo por meio de suas ações junto às Nações Unidas. Sua atuação internacional mais drástica foi a acusação de que os Estados Unidos (federação, estados e governos locais) praticavam genocídio da população negra do país.⁴⁰ Um dos motivos dessas organizações estadunidenses serem relevantes como promotores da norma é que muitos dos órgãos de decisão das Nações Unidas se localizam em Nova York. O que permitiu uma facilidade de acesso a eles e aos tomadores de decisão lá presentes (MARTIN, 1997, p. 36).

O National Negro Congress foi a primeira organização que, em 1946, apelou diretamente às Nações Unidas para protestar contra a discriminação racial ocorrida nos Estados Unidos. O objetivo claro dessa organização “(...) não era menos que ‘internacionalizar a questão do racismo estadunidense’”⁴¹ (MARTIN, 1997, p. 37). Ou seja, o grupo tinha a persuasão do meio internacional como mecanismo de ação para que incorporasse a nova norma. A sua atuação foi semelhante a das organizações que vieram depois dela, pois solicitava a observância das Nações Unidas sobre o caso estadunidense de discriminação política, econômica e social sofrida pela população negra do país e além de fornecer algumas recomendações de como acabá-la, porém as outras ONGs foram além.

A National Association for the Advancement of Colored People também possui uma trajetória antiga e existe até hoje. A NAACP buscou agir em conjunto à delegação

⁴⁰ O livro *We Charge Genocide*, produzido pelo CRC em 1951, denuncia a ocorrência de genocídio da população negra dos Estados Unidos baseando-se na Convenção para Prevenção e Repressão do Crime de Genocídios trazendo dados sobre as condições dos guetos das cidades, das plantações de algodão no Sul do país, lista de assassinatos de pessoas negras que estavam envolvidas em protestos contra a segregação etc.

⁴¹ Tradução nossa.

estadunidense nas Nações Unidas, em 1946, para que um documento, ainda mais completo que o da NNC (que também expunha a questão racial do país e as possíveis ações das Nações Unidas para resolver o problema) fosse analisado por essa organização internacional. Entretanto, o acesso foi negado, pois o Departamento de Estado considerava que tal ação dificultava a obtenção de resultados positivos para as questões internas do país. Dessa forma, a NAACP fez uma solicitação formal junto às Nações Unidas, e sem a representação do seu país, para uma audiência com o secretário-geral adjunto para questões sociais, buscando mostrar o documento produzido pela associação. Por mais que a ação tenha sido negada, houve uma grande repercussão internacional sobre o tema. (MARTIN, 1997, pp. 38-39).

Por fim, o Civil Rights Congress foi a organização que acusou, em 1951, os Estados Unidos de genocídio contra a população negra do seu país, pois sem sua permissão não haveria a “(...) destruição em massa destinada a afro-americanos, (...) assassinatos raciais, lesões físicas e mentais e condições de vida deploráveis”⁴² (MARTIN, 1997, p. 45). O argumento foi considerado como descomedido pela opinião pública, entretanto não está equivocado, pois a Convenção para a Prevenção e Repressão do Crime de Genocídio, de 1948, enquadra como crime a destruição parcial de um determinado grupo racial, além de já considerar questões econômicas e sociais como fontes do racismo. Essa questão já punha em evidência as obrigações do Estado, o que ainda seria debatido muitos anos depois pelo ICERD.

Apesar de ser uma proposta mais incisiva, a ação não se efetuou na prática e a repercussão da época foi menor do que a petição feita pelo NAACP alguns anos antes. (MARTIN, 1997, p. 45). Entretanto, como exposto no capítulo anterior, o ciclo de vida de qualquer norma é prolongado e a promoção da igualdade como um direito humano continuou ocorrendo nas décadas seguintes, ganhando um maior destaque pelos indivíduos que foram empreendedores da norma.

Martin Luther King Jr. é um dos grandes nomes da luta contra as ações discriminatórias que ocorriam nos Estados Unidos, principalmente por leis segregacionistas de alguns estados do Sul desse país nos anos 1950 e 1960. Sua atuação é reconhecida internacionalmente, tendo sido vencedor do prêmio Nobel da paz em 1964. Richardson III (2007, pp. 483-485), reconhece Martin Luther King Jr. como líder internacional de direitos humanos, pois sua argumentação vai além dos direitos civis.

Apesar do reconhecimento internacional do tema, Martin Luther King Jr. teve

⁴²Idem.

uma ação diferente das ONGs supracitadas, pois sua ação procurava divulgar internamente a ideia de que a luta dos Direitos Civis fazia parte da luta dos direitos humanos.

Ele [Martin Luther King Jr.] incorporou a doutrina [de leis internacionais de direitos humanos] em suas últimas marchas e manifestações sobre a igualdade jurídica das duas principais categorias de direitos humanos internacionais: direitos políticos e civis e direitos econômicos, sociais e culturais. Infelizmente, o atual direito constitucional americano e a política externa abordam apenas a primeira categoria.⁴³ (RICHARDON III, 2007, p. 473)

Portanto, houve o reconhecimento internacional de que esse líder dos direitos civis da população negra estadunidense era, ao mesmo tempo, representante da luta pelos direitos humanos. Reforçando a argumentação de que a igualdade racial era um direito humano.

Lusane (2004, p. 24), afirma que Martin Luther King Jr. e Malcolm X não conquistaram feitos genuínos de mobilização acerca da formalidade dos direitos humanos, apesar de terem obtido uma grande repercussão na ação retórica de promoção da causa nos anos 1960.

Malcolm X também foi um promotor fervoroso dos direitos humanos, e como os jovens ativistas radicais do Student Non-violent Coordinating Committee (SNCC), buscou projetar a situação dos afro-americanos através das lentes dos direitos humanos para o cenário global. (LUSANE, 2004, p. 23)⁴⁴

Portanto, o autor considera que há uma ação retórica que não foi transformada em políticas de direitos humanos neste período, pois o movimento dos direitos civis não se dedicava à perspectiva institucional dos direitos humanos, mas a uma questão política interna. Dessa forma, esses promotores não estariam conscientes de seu papel na emergência da norma internacional.

Apesar da importância das ONGs internacionais para os direitos humanos, Lusane (2004, p. 24), afirma que essas organizações estadunidenses que se propunham a tratar dos direitos humanos nas décadas seguintes à Segunda Guerra eram majoritariamente formadas por pessoas brancas que não consideravam os direitos civis negados à população negra como uma falha na preservação dos direitos humanos. A sua visão era voltada às violações de direitos humanos no exterior.

⁴³Idem.

⁴⁴Idem.

Seria preciso várias décadas até que grupos como a Anistia Internacional e a Human Rights Watch, começassem a abordar o racismo e outras questões de interesse para minorias raciais nos Estados Unidos. (LUSANE, 2004, p. 24)⁴⁵

Portanto, considera-se que as ONGs nacionais estadunidenses e ações de indivíduos (como Martin Luther King e Malcolm X) foram mais eficazes em promover o combate à discriminação racial e ao racismo do que as ONGs internacionais (consideradas pela abordagem do Ciclo de Vida da Norma como plataformas internacionais) que agiam a favor dos Direitos Humanos.

A emergência internacional do combate à discriminação racial e ao racismo tem influências da luta contra o colonialismo, o imperialismo e o fim do *apartheid*, porém considera-se que essas lutas internacionais, apesar de semelhantes, não são iguais. Como exposto no capítulo anterior, a abordagem do Ciclo de Vida da norma constata que lutas semelhantes, como todas aquelas que promovem os direitos humanos, se fortalecem mutuamente.

Portanto, vê-se que no primeiro estágio de Emergência da Norma, os promotores internacionais da norma de igualdade racial como um direito humano tinham como motivação a busca pela igualdade que lhes era negada. As ONGs e os indivíduos supracitados agiram internacionalmente para persuadir o seu país, as Organizações Internacionais e os demais Estados da validade de sua norma. A visibilidade do tema, gerada por esses promotores, fez com que o assunto fosse debatido nos fóruns internacionais e ocasionou o segundo estágio do ciclo.

3.3 Ponto de Inflexão e Cascata da Norma

O estágio seguinte à Emergência da Norma é a Cascata da Norma, após atingir o seu ponto de inflexão. Analisar-se-á nesta seção: em qual momento houve o Ponto de Inflexão em que a norma começou a ser institucionalizada, iniciando assim a Cascata da Norma; quando os Estados e Organizações Internacionais começaram a abordar a norma de combate à discriminação racial e ao racismo e o porquê de a legitimidade, a reputação e a estima serem suas motivações; e como a socialização, institucionalização e demonstração foram responsáveis pela internalização da norma.

O combate à discriminação racial e ao racismo começa a ganhar força nos anos 1960, quando as potências Europeias começaram a perder fortemente as suas colônias. Nessa década, a maioria dos países asiáticos já se encontravam independentes, mas

⁴⁵Idem.

houve uma massiva série de independências no continente africano que tornou a questão racial mais visível internacionalmente. Para os promotores estadunidenses da norma, a discriminação contra os negros nos Estados Unidos e o tratamento desumano dos europeus aos povos coloniais são apenas faces da mesma moeda (MARTIN, 1997, p. 35). Esses Estados recém independentes começaram a se posicionar contra o racismo e a discriminação racial praticados pelas potências mundiais e também contra aqueles que praticavam o *apartheid*, o que deu à questão racial uma maior relevância nas Nações Unidas.

Alguns Estados ocidentais como o Reino Unido, a Austrália, os Estados Unidos e os países escandinavos consideravam, ainda no início das Nações Unidas, que a África do Sul não deveria ser levada a julgamento por suas políticas internas contra a população não branca. “Foi apenas depois da entrada dos Estados negros africanos nas Nações Unidas em 1960 e imediatamente após isso que o Ocidente começou a reconsiderar sua abordagem”⁴⁶ (TINKER, 1979, p. 348). Em 1964, um ano antes da assinatura do ICERD, havia um grande número de países recém independentes que representavam novos interesses diferentes nas Nações Unidas, mas que convergiam sobre o tema de luta contra o racismo (TINKER, 1979, pp. 347-348).

Portanto, o Ponto de Inflexão que ocasionou a Cascata da Norma, ocorreu quando os países recém independentes do colonialismo começaram a aderir em massa aos tratados internacionais de combate à discriminação racial e ao racismo. Como interiormente dito, essa questão estava imersa no contexto da Guerra Fria, portanto o bloco capitalista e o bloco comunista viram a aceitação de tratados internacionais de direitos humanos, como o ICERD, como uma oportunidade política de aproximação com esses países independentes. Entretanto, além de questões geopolíticas, os Estados tinham outras motivações para aceitar a norma de combate à discriminação racial e ao racismo, como a legitimidade, a reputação e a estima.

Lusane (2004, p. 24) afirma que as conquistas internas de direitos civis, obtidas pelos movimentos negros de luta, beneficiaram a projeção de uma agenda internacional dos Estados Unidos como uma sociedade pluralista no meio internacional. Tal ação do país pode ser considerada como contraditória, se contrastada com a perspectiva interna (principalmente do congresso) que via a agenda de direitos humanos como uma ideologia estrangeira indesejada e que acarretaria na perda de soberania estadunidense para uma Organização Internacional.

⁴⁶Idem.

Da mesma forma, os tratados internacionais de Direitos Humanos ratificados pelos Estados Unidos, como o ICERD, possuem uma grande quantidade de reservas, que limitam sua influência no país, e tendem a ser ignorados pelo direito interno de seus estados, além de influenciarem pouco nas decisões das cortes federais (LUSANE, 2004, p. 25), como exemplificados na próxima seção. Apesar do pouco comprometimento com esses tratados, os Estados Unidos continuam neles, pois o país busca preservar sua imagem no meio internacional.

Conforme Martin (1997, p. 35), vários países começaram a observar com maior atenção os problemas raciais estadunidenses no pós-Segunda Guerra, devido a dominância militar e posição política desse país no mundo ocidental. Como exposto anteriormente por Lusane (2004), a discussão ocorreu em meio à Guerra Fria, o que não permitia que houvesse claramente uma distinção entre a motivação de aceitação da norma de combate à discriminação e ao racismo por crença na validade dos direitos humanos ou se por motivos políticos e estratégicos. Martin (1997, p. 35) afirma que a União Soviética denunciou as práticas discriminatórias estadunidenses com o objetivo de estreitar suas relações políticas com os países em desenvolvimento.

Para Goffman (2009), os atores (que podem ser indivíduos ou equipes) agem publicamente com o intuito de representar uma imagem específica para um determinado grupo de pessoas, criando assim uma relação entre atores e plateia. Aplicar-se-á nesta pesquisa o mesmo argumento para a atuação dos países e suas possíveis plateias. Como exposto pela teoria no capítulo passado, os Estados buscam aceitar a norma por legitimidade, reputação ou estima, que são características que apenas podem ser obtidas na interação com outros grupos sociais.

Os Estados buscam representar valores uns para os outros, que nem sempre condizem com sua real vontade de fazê-lo. Algumas vezes suas ações podem não condizer com sua encenação e revelam características negativas que o ator buscava esconder. Segundo Goffman (2009, p. 193), algum membro da plateia pode agir para destruir a aparência da cortesia da convivência, como aconteceu por parte da União Soviética e pela opinião pública internacional.

Charles H. Martin afirma em seu artigo *Internationalizing "The American Dilemma": The Civil Rights Congress and the 1951 Genocide Petition to the United Nations* que o combate ao racismo e à discriminação racial era muito importante para a política externa estadunidense, pois “[a preocupação internacional sobre o tema] causou a vários liberais estadunidenses e governantes o medo de que a situação de afro-

americanos, especialmente na região sul [do país], pudessem se tornar o Calcanhar de Aquiles da política externa estadunidense.”⁴⁷ (MARTIN, 1997, p. 35). O autor também apresenta diversos indícios que os Estados Unidos se preocupavam com sua legitimidade, reputação e estima no meio internacional.

A ação dos promotores da norma (citados na seção anterior) serviu como “munição” para os soviéticos pudessem causar o descrédito dos Estados Unidos para a opinião mundial. “De fato, os oficiais soviéticos aproveitaram a petição [denúncia de genocídio feito pelo CRC] para envergonhar os Estados Unidos nas Nações Unidas”⁴⁸ (MARTIN, 1997, p. 40). Martin ainda cita a opinião do jornalista J. A. Rogers sobre um ataque a imagem estadunidense da União Soviética sobre o racismo:

Como resultado, um único incidente violento nos Estados Unidos poderia tornar o Departamento de Estado bastante nervoso, ‘porque eles sabem que está sendo transmitido por todo o mundo e embarçando-os’. Os soviéticos não tiveram que inventar ataques racistas, Rogers também apontou, porque ‘nesta guerra fria em que a propaganda é mais poderosa que as bombas atômicas, a América está simplesmente alimentando munições para a Rússia’ (*sic*). (MARTIN, 1997, p. 52)

Portanto, o “constrangimento” sofrido pelos Estados Unidos perante o meio internacional é considerado pelo autor como profundamente prejudicial no contexto da Guerra Fria, tornando a necessidade de manutenção da reputação como uma das características de sobrevivência do Estado. Isso se baseia na ideia de que a parte mais visível da Guerra Fria era o embate ideológico.

Além disso, uma reafirmação da necessidade de legitimidade dos Estados Unidos no meio internacional (como líder do mundo ocidental) é exposta por Martin (1997, pp. 43-44), quando os movimentos negros pregavam o exercício da liderança moral dos Estados Unidos em aprovar a convenção contra o genocídio. Ou seja, para esse grupo de pessoas os Estados Unidos tinha que fazê-lo, pois o país representava uma imagem de líder para o mundo.

Por fim, percebe-se que os Estados, neste ponto da cascata da norma, também agiriam em busca da estima da opinião dos demais países. Essa situação se representa no medo dos Estados Unidos de ter sua imagem relacionada à identidade de colonialista e imperialista, pois “A circulação generalizada do livro [produzido pelo CRC e que expunha o argumento de que os Estados Unidos praticavam genocídio contra a

⁴⁷Idem.

⁴⁸Idem.

população negra do país] por grupos pró-soviéticos (...) preocupou o Departamento de Estado, porque as acusações de genocídio vincularam os Estados Unidos às atitudes raciais associadas ao imperialismo ocidental e ao colonialismo”⁴⁹ (MARTIN, 1997, p. 54). Para combater essa imagem negativa, os Estados Unidos promoveram a viagem de acadêmicos negros para que eles mudassem a imagem dos Estados Unidos para o mundo (MARTIN, 1997, p. 56).

Por esses motivos, os Estados e as Nações Unidas socializaram a norma de combate à discriminação racial e ao racismo, principalmente pela elaboração do ICERD em 1966 (entrando em vigor em 1969). Apesar de esse estágio ter como características principais a celeridade de internacionalização e o grande volume de países que o debatem, a sua internalização é mais lenta, como será abordado na próxima seção com a perspectiva estadunidense.

Dessa forma, percebe-se que no estágio de Cascata de Norma, os Estados e as Nações Unidas buscaram debater a norma internacionalmente, gerando como resultado a Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial. Os Estados buscaram defender a norma por razões não materiais (como legitimidade), mesmo que a questão racial também estivesse envolvida na lógica da Guerra Fria.

3.4 Internalização da norma internacional pelos Estados Unidos

O último estágio do modelo de Cascata de Norma da abordagem do Ciclo de Vida da Norma é a Internalização. Analisar-se-á nesta seção como os Estados Unidos internalizaram a norma por meio de leis; qual a razão de sua conformidade; e como é sua interpretação da norma internacional, nos âmbitos federais (leis e jurisprudências) e locais (estados).

O embate interno entre as esferas estaduais e a esfera federal dos Estados Unidos foi um dos grandes dificultadores a internalização da norma de combate à discriminação racial e ao racismo no país. Segundo Boyle (1989, pp. 74-75), Lusane (2004, p. 28) e Martin (1997, p. 43), os estados que formam os Estados Unidos recorriam ao argumento de que o direito internacional aplicado em seus territórios confrontaria a soberania do país e o direito dos estados. Evans (2005, p. 1047), afirma que as leis internacionais de direitos humanos possuem uma característica não encontrada nas leis elaboradas anteriormente a elas, que é a dignidade humana como uma questão de interesse de todos

⁴⁹Idem.

os povos, pois antes delas a responsabilidade do tratamento da população se referia apenas ao seu governo.

Essa situação caracterizava a ruptura de representação dos Estados Unidos como um país que respeita os direitos humanos e os considera como um valor de sua identidade. Encontra-se aqui uma falha de lealdade dramática da equipe “Estados Unidos e seus governos estaduais”.

É evidente que, se uma equipe quiser manter a linha de ação que tomou, os companheiros de equipe devem agir como se tivessem aceito certas obrigações morais. Não devem trair os segredos da equipe nos intervalos das representações – quer por interesse pessoal, por princípios ou falta de descrição. (GOFFMAN, 2009, 195)

Portanto, há um grande espaço de tempo entre a assinatura do ICERD e sua ratificação pelos Estados Unidos, pois havia uma diferença de obrigações morais (princípios) entre os estados estadunidenses e seu país. Boyle (1989, p. 85) defende que a questão de defesa da soberania dos estados é apenas uma justificativa de um grupo de políticos que baseiam suas ações em racismo, intolerância e aversão contra minorias étnicas estadunidenses.

Apesar desse temor de perda de soberania por parte dos estados da federação ser relevante para a aceitação da norma, a sua internalização por parte dos Estados Unidos vai além de um embate de defesa dos direitos humanos pela esfera federal e de um grupo reacionário interno. Um fator relevante para que se questione o comprometimento estadunidense em relação ao combate à discriminação racial e ao racismo é a interpretação do país acerca das obrigações dos Estados para eliminar o problema. Reconhece-se, após a análise das reservas feitas ao ICERD, que os Estados Unidos reduzem as suas ações de combate à discriminação racial e ao racismo a sua perspectiva civil e política.

Neumayer (2005, pp. 950-951) afirma que quando o país faz reservas sobre um determinado artigo de um tratado de direitos humanos ele está se comprometendo verdadeiramente em respeitar aquilo que foi acordado. Isso seria preferível ao simplesmente aceitar completamente um tratado que venha a ser ignorado posteriormente. Em contraponto, Ferreira e Snyman (2005, p. 182) defendem os direitos humanos e afirmam que os Estados fogem de sua obrigação com a comunidade internacional quando fazem reservas para os artigos de tratados internacionais, se baseando na defesa de sua soberania.

Os tratados de direitos humanos estabelecem padrões mínimos que devem ser observados por todos os Estados que desejam se tornar parte desses tratados. Por conseguinte, os Estados não devem ser permitidos a desviar-se desses padrões, por exemplo, apresentando uma reserva que viole o núcleo de uma disposição particular de direitos humanos.⁵⁰ (FERREIRA; SNYMAN, 2005, p. 182)

Os Estados Unidos ratificaram o ICERD em 1994, quase trinta anos após sua assinatura em 1966, entretanto realizaram reservas em alguns artigos fundamentais nesse tratado. Tal ação reflete sua visão sobre os deveres do Estado em promover ações afirmativas como parte do combate à discriminação racial e ao racismo.

Os Estados Unidos expõem em sua declaração da assinatura da ICERD, que a constituição estadunidense respeita os direitos individuais e nada que essa convenção proponha pode vir de encontro a esse princípio. Com base nesse argumento, os Estados Unidos fazem uma série de reservas na ratificação do ICERD nos artigos 3, 4, 5, 7 e 22 em sua totalidade e o primeiro parágrafo do artigo 2 e seus subparágrafos (c) e (d). Esses artigos abordam as seguintes perspectivas:

- O Artigo 2 o seu primeiro parágrafo e os subparágrafos (c) e (d) versam que os Estados membros devem condenar a discriminação racial: aplicando políticas; revendo, alterando, revogando, e anulando políticas, leis e regulamentos governamentais, nacionais ou locais, que criam ou perpetuam discriminação racial; e criando leis, quando cabível, que proíbam ou terminem discriminação racial por pessoas, grupos ou organizações;
- O Artigo 3 declara que os Estados membros condenam a segregação racial e o apartheid e se comprometem a eliminar e erradicar essas práticas em seus territórios;
- O Artigo 4 versa que os Estados Membros condenam toda a propaganda e organizações que se baseiam em ideias ou teorias de superioridade de um grupo de pessoas de uma cor ou origem étnicas. Além disso, os Estados devem tomar medidas positivas para eliminar toda a incitação ou atos de discriminação e esses Estados devem fazer com que essa propaganda ou esses grupos supracitados sejam punidos por lei e que sejam ilegais. Da mesma forma, não devem permitir que o governo, em qualquer instância, promova ou permita discriminação racial;
- O Artigo 5 expõe o conjunto de princípios e direitos que os Estados devem garantir para eliminar a discriminação racial, eles são: (a) direito de igual

⁵⁰ Idem.

tratamento perante tribunais e órgãos administrativos de justiça, (b) direito de segurança e proteção assegurado pelo Estado, (c) direitos políticos, (d) direitos civis, (e) direitos econômicos, sociais e culturais e (f) direito de ir e vir;

- O Artigo 7 afirma que os Estados membros devem empreender medidas educacionais e culturais para promover o combate ao preconceito (que leva à discriminação racial), a tolerância entre as nações e grupos raciais ou étnicos, os princípios da Carta das Nações Unidas, da Declaração Universal dos Direitos Humanos e do ICERD;
- O Artigo 22 declara que qualquer controvérsia entre dois Estados ou de aplicação da convenção deve ser submetida à da Corte Internacional de Justiça.

Há duas justificativas dadas pelos Estados Unidos para a realização das reservas a esses artigos. Para os artigos quatro e sete, o país declarou que eles vão contra a liberdade de expressão e associação garantidas pela constituição estadunidense. Para os artigos dois, três e cinco, os Estados Unidos declararam que a ICERD requer uma regulamentação mais ampla da vida privada, o que não condiz com a constituição estadunidense que preza pela ausência de interferência governamental na vida privada, sendo esse um valor fundamental da sua sociedade democrática. Por fim, a última reserva se refere ao artigo 22 dessa convenção e afirma que os Estados Unidos têm que consentir antes que qualquer disputa que os Estados Unidos sejam parte seja submetida à Corte Internacional de Justiça.

Essas reservas demonstram que a posição estadunidense sobre o combate à discriminação racial e ao racismo é voltada prioritariamente para questões políticas e civis, pois esses artigos tratam da responsabilidade do Estado em agir com medidas afirmativas, além de aumentar o espectro de discriminação racial e racismo como negação de direitos econômicos e sociais. Portanto, medidas afirmativas são dificilmente implantadas e quando ocorrem sofrem grande contestação interna, como demonstrado na Tabela 2.

Tabela 2. Algumas ações estadunidenses negativas e afirmativas de combate à discriminação racial e ao racismo:

Ano	Ações de combate à discriminação racial e ao racismo
1954	A Suprema Corte estadunidense afirma que a doutrina “separados, mas iguais” viola a constituição.
1961	O presidente Kennedy cria o Council on Equal Opportunity, que garantiu

	que os contratantes federais contratassem independentemente de cor, raça, credo ou origem nacional.
1964	O Civil Rights Act torna ilegal a discriminação no local de trabalho.
1965	O Voting Rights Act participação política total de pessoas não brancas que eram excluídas de votar.
1968	O Fair Housing Act proibia discriminação (por raça e outras questões) na hora de negociar moradia.
1978	A Suprema Corte estadunidense considera que o uso de cotas em universidades é ilegal, pois vai contra a cláusula de igual proteção da décima quarta Emenda Constitucional dos Estados Unidos.

Adaptado de: Notícia CNN – Affirmative Actions Fast Facts e do Measuring Racial Discrimination.

Como anteriormente dito, ações governamentais que promovam a igualdade por meio de diferenças de tratamento, se possuírem uma justificativa legítima como reparar as consequências da discriminação racial (passada ou presente), são reconhecidas pela ICERD como boas práticas. Entretanto, os Estados Unidos não têm a mesma interpretação, pois essas medidas vêm dificilmente sendo implantadas, mesmo após 250 anos de economia escravagista e 100 anos de discriminação social governamental (LINDSAY, 1997, p. 525).

Segundo Sabbagh (2011, p. 475), a cláusula de igual proteção da décima quarta Emenda Constitucional dos Estados Unidos é usada como um argumento pelas autoridades para se absterem de medidas afirmativas, entretanto ela não teria sido pensada com esse propósito.

É verdade que, desde a década de 1940, a jurisprudência da Suprema Corte tendeu a equiparar a Cláusula de Igual Proteção com uma regra de *daltonismo de cores*⁵¹, ao considerar que as classificações baseadas na raça são suspeitas de forma intrínseca e, portanto, devem desencadear automaticamente o rigor judicial.⁵²(SABBAGH, 2011, p. 475)

Portanto, compreende-se, com base neste costume, que a norma de combate à discriminação racial e ao racismo nos Estados Unidos é limitada apenas à sua perspectiva civil e política.

Ainda que a eficiência da ação estadunidense para o combate à discriminação racial e ao racismo seja, muitas vezes, contestada nacional e internacionalmente, o país continua assinando os tratados internacionais de direitos humanos e se referindo a eles

⁵¹ Itálico nosso.

⁵² Tradução nossa.

como corretos⁵³. Isso acontece, pois, o discurso é uma forma de ação e fornece conjuntos de valores e crenças que comunicam nossas ações sociais (EVANS, 2005, pp. 1049-1050).

Dentro da ordem global atual, enquanto o salvador tentará promover um conjunto de direitos negativos associados às liberdades liberais como uma verdade universal e uma justificativa para a intervenção, a vítima pode abrigar outras expectativas, por exemplo, direitos grupais e direitos à igualdade econômica e social, o que o liberalismo encontra dificuldades em prover. (EVANS, 2005, p. 1050)

Os direitos humanos criam, segundo Evans (2005, p. 1050), a imagem de salvadores que livram as vítimas dos selvagens que tiram seus direitos humanos, entretanto essa ação pode ser vista como limitada, por não abranger questões econômicas e sociais.

Uma das práticas defensivas utilizada pelos atores para manipular a impressão da platéia é a circunspeção dramaturgica, ou seja, a análise cautelosa do contexto em que o ator precisa agir para passar uma determinada impressão para a platéia. Dessa forma, o ator deverá adaptar suas ações com base nas informações que a plateia possui, assim como a dona de casa que limpa com afinco a vidraçaria da sala (sempre exposta à plateia) e negligencia a limpeza do tapete escuro (de menos acesso aos observadores externos) (GOFFMAN, 2009, pp.203-205). Assim, os Estados Unidos podem escolher quais informações são de acesso ao público, como o reconhecimento dos direitos políticos e civis das minorias étnicas como combate à discriminação racial e ao racismo, entretanto não considera o mesmo para os direitos econômicos e sociais. A justificativa estadunidense para fazê-lo é que a pobreza não se relaciona com questões raciais, mas com problemas econômicos específicos do país.

Considerando as limitações do ICERD nos Estados Unidos, é possível questionar: A ratificação do ICERD (ou de outros tratados internacionais de direitos humanos) realmente melhora o respeito dos direitos humanos nos Estados Unidos? Ou seja, a incorporação desse tratado significa que o combate à discriminação racial e ao racismo foi internalizado?

Segundo Neumayer (2005, p. 926), os Estados Unidos, como provavelmente o país mais poderoso do mundo, apresentam uma boa situação doméstica em relação aos direitos humanos, juntamente com o compromisso de buscar melhorias nos direitos humanos em sua política externa. O autor ainda afirma que o Foreign Assistance Act

⁵³ O último tratado internacional de direitos humanos assinada por eles, em 2009, foi a de Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência em 2009.

concederá assistência financeira apenas aos Estados que não violem gravemente os direitos humanos internacionalmente reconhecidos. Apesar disso, os Estados Unidos não promovem com frequência sanções (políticas, econômicas, militares etc.) que coajam outros países a melhorarem suas ações de direitos humanos.

Independentemente da aplicação interna (em nível federal) dos direitos humanos e da sua completa adesão pela legislação de seus estados, os Estados Unidos recorrem aos direitos humanos para condenar, atacar e desestabilizar países opositores. Essa tática se repetiu com governantes de ambos os partidos no poder e é aplicada para qualquer opositor, como no governo Carter que se opunha aos regimes autoritários de direita ou o Reagan que se opunha aos regimes totalitários de esquerda (BOYLE, 1989, p. 72).

Boyle (1989, pp. 72-73) explica que a ação externa estadunidense para os direitos humanos funciona para promover sua imagem de país que se importa com as pessoas. O autor se refere aos “valores americanos” e a como os Estados Unidos se propõem ser “diferentes” e “melhores” que a União Soviética. Entretanto, essa ação não encontra respaldo em políticas amplas que defendam a aplicação desses mesmos direitos, no meio internacional ou interno.

O que isso significa é que a política externa dos direitos humanos dos EUA deve ser removida do domínio da política internacional e da política interna, retórica, propaganda, sentimentalismo e manipulação cínica, transformando-a em uma questão legal de interpretação direta, aplicação, julgamento, execução e conformidade.⁵⁴ (BOYLE, 1989, p. 72)

Portanto, o autor sugere que os Estados Unidos devem tomar essas medidas econômicas e sociais para que a norma seja verdadeiramente internalizada. Além disso, é necessário que existam profissionais que tratem da norma internamente.

Evans (2005, p. 1050-1051) concorda com Finnemore e Sikkink (1996) quando afirma que os grupos de interesse, os profissionais e os intelectuais são os responsáveis por disseminar os direitos humanos, sendo isso a internalização do discurso e a última parte do ciclo de vida da norma. Esses profissionais propagam esse conhecimento e dizem o que é correto ou errado, ou seja, são lugares de compartilhamento comunitário de conhecimento, como universidades, escolas, exército, igreja etc.

Portanto, os Estados Unidos apresentam profissões e leis que normalizam o combate à discriminação racial e ao racismo, mesmo que a sua perspectiva de ação seja limitada aos direitos civis e político. A sua motivação para fazê-lo é a conformidade

⁵⁴Idem.

com o grupo de países que ele representa e para se diferenciar de outros grupos como: o “eixo do mal”, os países comunistas, os países não desenvolvidos etc. Por fim, considera-se que os Estados Unidos internalizaram a norma por meio do hábito, interno e internacional (por meio do discurso), e pela institucionalização.

3.5 Considerações Parciais

Considera-se que os Estados Unidos não internalizaram a norma de combate à discriminação racial e ao racismo, quando essa é vista de forma ampla, como a ação em favor de direitos econômicos e sociais, mas apenas aos direitos civis e políticos. Portanto, não é possível afirmar que esse país não combate a discriminação racial e o racismo, pois ele o faz a partir da sua própria interpretação de quais são suas responsabilidades. Entretanto, é possível afirmar que os Estados Unidos têm grandes limitações para combater o racismo e a discriminação racial.

Os Estados Unidos possuem uma matriz complexa de estatutos (federais e estaduais) que proíbem discriminação racial por atores públicos e privados (BLANK; DABADY; CITRO, 2004 p. 49). Apesar disso, ela deixa brechas para que grupos sejam vistos como inferiores, devido a alegada liberdade de expressão do país. Portanto, as reservas feitas aos artigos do ICERD (principalmente o quarto), podem acarretar que incitações de ódio, como as que aconteceram contra judeus e negros (além de outras minorias não raciais, como a homossexuais), proferidas por um grupo supremacista branco em Charlottesville em agosto de 2017, não sejam proibidas ou punidas.

Lusane (2004, p. 21) tem uma visão negativa sobre como as políticas antirracismo estão sendo desenvolvidas nos Estados Unidos. Conforme o autor, as vitórias alcançadas pelas minorias raciais nos Estados Unidos (como o aumento do número de negros eleitos que subiu de menos de 500 no final dos anos 1960 para mais de 9000 em 2004) escondem a grande quantidade de problemas de desigualdade enfrentados nesse país. A estratégia ideal sugerida por ele é a transformação de “protestos em políticas”, o que ocorreu por um período curto de tempo e que deveria voltar a acontecer com a união das minorias do país, assim haveria uma militância com vitórias reais. Sendo assim, novos promotores deveriam continuar o combate contra a discriminação racial e o racismo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante do exposto, algumas conclusões podem ser concebidas sobre como os Estados Unidos combatem a discriminação racial e o racismo. Para a política interna e externa desse país, o racismo e a discriminação racial podem ser combatidos prioritariamente por avanço nos direitos civis e políticos, ou seja, há um foco maior nas obrigações negativas do Estado na busca da igualdade racial. Esta pesquisa considera a visão estadunidense como limitada, pois exclui o processo histórico da formação da raça como uma ação de discriminação contextualizada internacionalmente que excluiu minorias étnicas da economia por anos, principalmente por meio da escravidão, do imperialismo e do colonialismo. Dessa forma, uma política limitada à igualdade jurídica perpetua a diferença de resultados de pessoas de etnias diferentes, como brancos e negros nos Estados Unidos.

A visão estadunidense sobre a igualdade diferencia-se da perspectiva exposta nos tratados internacionais de direitos humanos e dos pesquisadores do tema. A Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial requisita que os Estados que a ratificaram busquem alcançar a igualdade por ações afirmativas para mitigação dos efeitos passados e presentes da discriminação. As reservas que os Estados Unidos fizeram a essa convenção, principalmente a respeito das obrigações positivas do Estado, são justificadas pelo país como respeito a sua constituição. Entretanto, esta pesquisa entende, assim como Lusane (2004), que a motivação prevalecente para a rejeição da busca da igualdade de fato é o preconceito racial que ainda é profundamente enraizado na sociedade estadunidense.

A ação estadunidense de combate à discriminação racial e ao racismo dentro de seu território vem progredindo, apesar da limitação sobre ações positivas. Ao mesmo tempo, os Estados Unidos agem internacionalmente na reificação da norma por meio de seu discurso, que separa os países bons, que seguem a norma, e os países maus, que discordam dela. Dessa forma, o seu posicionamento sobre o tema é importante devido à sua relevância política, econômica e militar, o que fortifica a norma internacionalmente.

Os três estágios expostos no segundo capítulo puderam ser aplicados no terceiro capítulo e, todos os seus elementos, puderam ser encontrados. Foi possível identificar os Promotores Internacionais da Norma no estágio de Emergência da Norma, sendo eles: as organizações não governamentais como o National Negro Congress, a National Association for the Advancement of Colored People e o Civil Rights Congress, além de indivíduos como Martin Luther King e Malcolm X. Entretanto as Plataformas

Organizacionais não foram tão relevantes como o esperado pelo modelo da Cascata da Norma. No segundo estágio, de Cascata de Norma, viu-se que o Ponto de Inflexão ocorreu quando um grande número de países africanos recém independentes aceitou a ICERD, tornando o tema relevante para os demais países (como os Estados Unidos), principalmente pelo contexto da Guerra Fria. Por fim, viu-se que no terceiro estágio, a Internalização da Norma, os Estados Unidos desenvolveram uma série de leis que protegem os direitos civis e políticos das minorias étnicas, a fim de combater a discriminação racial e o racismo.

Vê-se que o tema é complexo, porque conecta diversos conceitos, e que a abordagem construtivista do Ciclo de Vida da Norma, com o modelo de Cascata da Norma (idealizado por Finnemore e Sikkink), pode ser amplamente utilizada para a explicação da questão racial nas Relações Internacionais. Também reconhece-se que há limitações na aplicação desta teoria, pois há a aceitação da norma (pelo país), mesmo que em parte, mas os Promotores da Norma ainda continuam a lutar contra o racismo em seu sentido mais amplo. Dessa forma, esse ciclo pode ser considerado incompleto sob o ponto de vista de outro modelo de análise do Ciclo de Vida da Norma, como o modelo Espiral que considera que há uma mudança constante da norma e o debate contínuo sobre ela.

Reconhece-se ainda que a agenda de pesquisa não foi completamente esgotada. Acredita-se que os Estados Unidos ainda não solucionaram os problemas gerados pelo racismo em seu território e devem agir positivamente para corrigir os efeitos negativos de suas próprias ações discriminatórias, desde o Chinese Exclusion Act de 1882 até as leis de segregação racial do século XX.

Esta pesquisa baseou-se principalmente nas ações do movimento da população negra para o combate à discriminação racial e ao racismo por meio da conquista de direitos civis e políticos, entretanto reconhece-se que existem diversas etnias que são igualmente discriminadas e que vêm recentemente ganhando reconhecimento de seu pleito. Conseqüentemente, acredita-se que há diferentes formas de discriminação às várias etnias no território estadunidense, que também se relacionam com outras formas de discriminação, como às mulheres, aos homossexuais, deficientes físicos etc.

Será necessário que ainda haja, por muito tempo, o combate à discriminação racial e ao racismo nos Estados Unidos, e em todo o mundo, pois ondas reacionárias ameaçam os avanços já alcançados. Entretanto acredita-se que sempre haverá quem defenda convictamente a igualdade entre todos.

REFERÊNCIAS

BANTON, Michael. Racial Rhetoric at the United Nations. In **International Journal of Politics, Culture, and Society**, vol. 5, pp. 5-18, 1991.

BANTON, Michael. The Vertical and Horizontal Dimensions of the World Race. In: **Ethnicities**, vol. 10, pp. 127-140, 2010.

BANTON, Michael. The Naming of Social Categories. In: **Theoria: A Journal of Social and Political Theory**, vol. 60, pp. 1-14, 2013

BERNASCONI, Robert. Defining Race Scientifically: A response to Michael Banton. In: **Ethnicities**, vol. 10, pp. 141-148, 2010.

BLANK, Rebecca M; DABADY, Marilyn; CITRO, Constance F. In: **Panel on Methods for Assessing Discrimination**. The National Academies Press, Washington, 2004.

BUERGENTHAL, Thomas. The Normative and Institutional Evolution of International Human Rights. In: **Human Rights Quarterly**, vol. 19, pp. 703-723, 1997.

CNN. Affirmative Action Fast Facts. Disponível em: <<http://edition.cnn.com/2013/11/12/us/affirmative-action-fast-facts/index.html>>. Acesso em: 14 ago. 2017.

EVANS, Tony. International Human Rights Law as Power/Knowledge. In: **Human Rights Quarterly**, vol. 27, No. 3, pp. 1046-1068, 2005.

FERREIRA, G. M; FERREIRA-SNYMAN, M. P. The Impact of Treaty reservations on the Establishment of an International Human Rights Regime. In: **The Comparative and International Law Journal of Southern Africa**, vol. 38, pp. 148-183, 2005.

FELICE, Willian F. The UN Committee on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination: Race, and Economic and Social Human Rights. In: **Human Rights Quarterly**, vol. 24, pp. 205-236, 2002.

FIELDS, A. Belden. Humans Rights Theory Criteria, Boundaries, and Complexities. In: **International Review of Qualitative Research**, vol. 2, pp. 407-418, 2009.

FINNEMORE, M.; SIKKINK, K. International norm dynamics and political change. In: **International Organization**, vol. 52, No. 4, pp. 887-917, 1998.

GOFFMAN, Erving. **A representação do eu na vida cotidiana**. Editora Vozes. Petrópolis, 2009.

HOPF, Ted. The Promise of Constructivism in International Relations Theory. In: **International Security**, Vol. 23, No 1. pp. – 171-200, 1998.

KRATOCHWIL, Friedrich V. Constructivism: What it is (not) and how it matters. In: **Approaches and Methodologies in the Social Science**. Cambridge University Press, pp. 80-98, 2008.

KITCHING, Kevin (ed.). **Non-discrimination in international law: a handbook for practioners**. London: Interights, 20011.

KIM, Dongwook. International Nongovernmental Organizations and the Global Diffusion of National Human Rights Institutions. In: **International Organization**, vol. 67, No. 3, pp. 505-539, 2013.

KROOK, Mona Lena.; TRUE, Jacqui. Rethinking the Life Cycle of Internationals Norms: The United Nations and the Global Promotion of Gender Equality. In: **European Journal of International Relations**, pp. 103-127, 2012.

LINDSAY, Beverly. Toward Conceptual, Policy, and Programmatic Frameworks of Affirmative Action in South African Universities. In: **The Journal of Negro Education**, vol. 66, No. 4, pp. 522-538, 1997.

LORINI, Ann. The Evolution of International Norms. In: **International Studies Quartely**, Vol. 40, No. 3, pp. 363-389, 1996.

LUSANE, Clarence. Changing (Dis)course: Mainstreaming Human Rights in the Struggle Against U.S. Racism. In: **The Black Scholar**, vol. 34, No. 3, pp. 21-33, 2004.

MARQUES, Sylvia Ferreira. **A imagem internacional do Brasil no governo Cardoso (1995-2002): uma leitura construtivista do conceito de potência média**. Rio de Janeiro: PUC-Rio, Instituto de Relações Internacionais, 2005.

MARTIN, Charles H. Internationalizing “The American Dilemma”: The Civil Rights Congress and the 1951 Genocide Petition to the United Nations. In: **Journal of American Ethnic History**, vol. 16, No. 4, pp. 35-61, 1997.

MASON, David. On the Dangers of Disconnecting Race and Racism. In: **Sociology**, vol. 28, pp. 845-858, 1994.

MULLINGS, Leith. Interrogating Racism: Toward an Antiracist Anthropology. In: **Annual Review of Anthropology**, vol. 34, pp. 667-693, 2005.

NEUMAYER, Eric. Do International Human Rights Treaties Improve Respect for Human Rights? In: **The Journal of Conflict Resolution**, vol. 49, pp. 925-953, 2005.

ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Convenção Internacional Sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial**. 1965.

ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos**. 1966.

ONUF, Nicholas. The Strange Career of Constructivism in International Relations. In: **Visions of International Relations**, 2002.

PATTERSON, William L. **We Charge Genocide: the Crime of Government Against the Negro People**. New York, International Publishers, 2001.

RICHARDSON III, Henry J. Dr. Martin Luther King, Jr. as an International Human Rights Leader. In: **Villanova Law Review**, Vol. 52, pp. 471-486, 2007.

RISSE, Thomas; SIKKINK, Kathryn. The Socialization of International Human Rights Norms into domestic practices: introduction. In: **The Power of Human Rights**, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 1-38, 1999.

RUGGIE, John G. What Makes the World Hang Together? Neo-Utilitarianism and the Social Constructivist Challenge. In: **International Organization**, Vol. 52, No. 4. pp. 855-885, 1998.

SABBAGH, Daniel. The rise of indirect affirmative Action: Converging Strategies for Promoting “Diversity” in Selective Institutions of Higher Education in the United States and France. In: **World Politics**, vol. 63, No. 3, pp. 470-508, 2011.

TANG, Kwong-Leung. Combating Racial Discrimination: The Effectiveness of an International Legal Regime. In: **The British Journal of Social Work**, Vol. 33, No. 1, pp. 17-29, 2003.

TINKER, Hugh. The Race Factor in International Politics. In: **International Journal**, vol. 34, pp. 343-352, 1979.

VALK, Ineke van der. Racism, a Threat to Global Peace. In: **International Journal of Peace Studies**, vol. 8, pp. 45-66, 2003.

WENDT, Alexander. Anarchy is what States Make of it: The Social Construction of Power Politics. In: **International Organization**, Vol. 46, No 2, pp. 391-425, 1992.