



**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA**  
**INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS**  
**CENTRO DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO SOBRE AS AMÉRICAS**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ESTUDOS COMPARADOS SOBRE AS**  
**AMÉRICAS**

**NATHÁLIA VINCE ESGALHA FERNANDES**

**A luta institucional antidiscriminatória: Um estudo de caso do CONAPRED e da  
atenção à discriminação contra imigrantes centro-americanos no México**

Brasília  
2016

**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA**  
**INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS**  
**CENTRO DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO SOBRE AS AMÉRICAS**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ESTUDOS COMPARADOS SOBRE AS**  
**AMÉRICAS**

Nathália Vince Esgalha Fernandes

**A luta institucional antidiscriminatória: Um estudo de caso do CONAPRED e da  
atenção à discriminação contra imigrantes centro-americanos no México**

Trabalho de Dissertação de Mestrado apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais – Estudos Comparados sobre as Américas do Centro de Pesquisa e Pós-Graduação sobre as Américas (CEPPAC) da Universidade de Brasília, como exigência parcial para a obtenção do Título de Mestra em Estudos Comparados sobre as Américas.

Orientação: Prof<sup>ª</sup>. Dra. Rebecca Forattini  
Altino Machado Lemos Igreja

Brasília

2016

NATHÁLIA VINCE ESGALHA FERNANDES

**A LUTA INSTITUCIONAL ANTIDISCRIMINATÓRIA: UM ESTUDO DE CASO DO  
CONAPRED E DA ATENÇÃO À DISCRIMINAÇÃO CONTRA IMIGRANTES  
CENTRO-AMERICANOS NO MÉXICO**

**Dissertação apresentada ao Programa de Pós Graduação em Estudos Comparados sobre as Américas, do Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Brasília como requisito para obtenção do título de Mestra em Ciências Sociais. Área de concentração: Estudos Comparados sobre as Américas.**

**Banca examinadora:**

Dra. Rebecca Forattini Altino Machado Lemos Igreja (CEPPAC/UnB) – Presidenta

Prof. Dr. Leonardo Cavalcanti Silva (CEPPAC/UnB) – Membro Interno

Prof. Dr. Mario Lisboa Theodoro (Senado Federal/SOL-UnB) – Membro Externo

Prof. Dr. Martin Leon Jacques de Novion(CEPPAC/UnB) – Suplente

Brasília/DF, 8 de abril de 2016.

Resultado: \_\_\_\_\_

FERNANDES, Nathália Vince Esgalha. **A luta institucional antidiscriminatória**: um estudo de caso do CONAPRED e da atenção à discriminação contra imigrantes centro-americanos no México. 2016. 140 f. Dissertação (mestrado em Ciências Sociais) – Centro de Estudos Comparados sobre as Américas, Instituto de Ciências Sociais, Universidade de Brasília, Brasília, 2016.

## **RESUMO**

A dissertação buscou discutir a apropriação do princípio da não discriminação na arena política, a partir do estudo de caso do *Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED)*.

O estudo discute os aportes e pressões internacionais e o processo de importação do princípio da não discriminação para a esfera nacional, a sua construção histórica, política e teórica nesta esfera, e as tensões conceituais entre o direito e a sociologia, com o objetivo de trazer subsídios para identificar e analisar a utilização deste conceito pelo órgão mexicano na luta contra a discriminação.

A operacionalização do conceito de discriminação para o enfrentamento no seu campo institucional prático também foi objeto deste trabalho, e para tanto, foi realizada uma pesquisa de campo que teve como escopo observar a aplicação do conceito de discriminação, as insuficiências e avanços dos mecanismos anti-discriminação aplicados aos imigrantes centro-americanos no México, e as raízes da motivação da discriminação direcionada este grupo.

**Palavras-chave: Discriminação, Instituições Governamentais, Migração Internacional, México, Centro-americanos.**

FERNANDES, Nathália Vince Esgalha. **A luta institucional antidiscriminatória**: um estudo de caso do CONAPRED e da atenção à discriminação contra imigrantes centro-americanos no México. 2016. 140 f. Dissertação (mestrado em Ciências Sociais) – Centro de Estudos Comparados sobre as Américas, Instituto de Ciências Sociais, Universidade de Brasília, Brasília, 2016.

## **RESUMEN**

La tesis de maestría trató de discutir la apropiación del principio de no discriminación en el ámbito político, como el caso de estudio del Consejo Nacional para Prevenir la discriminación (CONAPRED).

El estudio analiza las contribuciones y las presiones internacionales y el proceso de importación del principio de no discriminación en el ámbito nacional, su edificio histórico, político y teórico en esta esfera, y las tensiones conceptuales entre el derecho y la sociología, con el fin de llevar subvenciones para identificar y analizar el uso de este concepto por la agencia mexicana en la lucha contra la discriminación.

La puesta en práctica del concepto de discriminación que enfrentar en su campo institucional práctica también fue objeto de este trabajo, y con este fin, un estudio de campo fue llevado a cabo, que tenía el alcance de observar la aplicación del concepto de discriminación, las deficiencias y los logros de los mecanismos anti la discriminación aplicada a los migrantes centroamericanos en México, y las raíces de la discriminación motivación dirigida a este grupo.

**Palabras clave:** Discriminación, instituciones gubernamentales, la migración internacional, México, los centroamericanos.

FERNANDES, Nathália Vince Esgalha. **A luta institucional antidiscriminatória**: um estudo de caso do CONAPRED e da atenção à discriminação contra imigrantes centro-americanos no México. 2016. 140 f. Dissertação (mestrado em Ciências Sociais) – Centro de Estudos Comparados sobre as Américas, Instituto de Ciências Sociais, Universidade de Brasília, Brasília, 2016.

### ABSTRACT

The dissertation sought to discuss the redefinition of the principle of non-discrimination in the political arena, as the case study of the do *Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación* (CONAPRED).

The study discusses the contributions and international pressures on the importation process of the principle of non-discrimination to the national sphere, its historic building, political and theoretical in this area, and the conceptual tensions between law and sociology, in order to bring grants to identify and analyze the use of this concept by the Mexican agency in the fight against discrimination.

The operationalization of the concept of discrimination to face in its practical institutional field was also the subject of this work, and to this end, a field research was made out which had the scope to observe the application of the concept of discrimination, the shortcomings and achievements of anti-discrimination mechanisms applied to central American migrants in Mexico, and the roots of motivation to the discrimination directed to this group of people.

**Keywords:** **Discrimination, Govern, International Migration, Mexico, Central Americans.**

*Es necesario hacer un mundo nuevo. Un mundo donde quepan  
muchos mundos, donde quepan todos los mundos.*

*Subcomandante Marcos ( Ejército Zapatista de Liberación  
Nacional Mexicano).*

## **Agradecimentos**

Agradeço em primeiro lugar e sempre à minha família de sangue, José, Ana Maria e Isabela, por serem o alicerce de carinho e amor que possibilita todas as minhas conquistas.

Agradeço à minha família brasileira, Ísis, Vanessa e Talita por serem como já denominado, mais do que amigas e sorte é pouco para definir o nosso encontro, mas sororidade, amor e cuidado começam a definir como conduzimos o nosso dia a dia. Os agregados a essa família, Tuco, Erika e Gabi pelo apoio e afeto cotidiano.

Agradeço também a terceira família do tripé que me sustenta aqui, a minha família espiritual, Claudio, Karla, Jerusa, Carlos e os outros, pela força e acolhimento nos processos desses últimos dois anos.

Agradeço ainda às amigas companheiras que o mestrado me deu, Laura, Bel, Silvinha e Felipe, caminhar junto é sempre mais fácil. E aos amigos francanos, de samba e de vida que não conseguiam falar de outro assunto comigo nos últimos anos.

Agradeço também à minha orientadora, Rebecca, que para este trabalho foi absolutamente essencial. Obrigada pela dedicação, parceria, cuidado e paciência, neste trabalho em todos, e na vida, seguimos!

Ao Observatório das Migrações Internacionais, na pessoa do professor Leonardo Cavalcanti, pelos tantos ensinamentos com o trabalho de pesquisa.

E por último a todos os professores, funcionários e colegas do CEPPAC, terminar uma dissertação para mim foi algo que necessitou de todo o suporte e apoio e posso dizer que consegui muito apoio e carinho de todos.

Tateto Mateba Kukala Kuiza! Dibixé !

Mama Kiambote Maza Mazenza!

*Às minhas famílias.*

## SUMÁRIO

I – Introdução.....	12
1. Nota metodológica.....	16
Capítulo 1 – Aportes Teóricos sobre Discriminação.....	19
1.1. O Conceito de Discriminação.....	19
1.1.1. Etimologia.....	20
1.1.2. Dimensões da discriminação: jurídica, sociológica, econômica e psicossocial.	21
1.2. A Discriminação Étnico-Racial.....	28
1.3. A Discriminação contra Imigrantes.....	31
1.4. As Particularidades da Discriminação na América Latina: Formação do Estado-Nação a partir da Colonização.....	34
Capítulo 2 - Estudos sobre o princípio da não discriminação.....	41
1.2. Intersecções entre o Direito e a Sociologia.....	41
1.2.1. Alguns estudos sobre o princípio da não-discriminação.....	45
1.3. Por uma construção dialógica e crítica do conceito de Discriminação.....	48
1.4. Sobre a Interdisciplinariedade do Princípio da Não-Discriminação.....	53
Capítulo 3 – Contextualização: A luta Institucional contra a Discriminação no México e no Mundo.....	56
3.1. MECANISMOS INTERNACIONAIS DE IGUALDADE E NÃO DISCRIMINAÇÃO.....	56
3.1.1. Organização das Nações Unidas (ONU).....	56
3.1.2. Organização dos Estados Americanos.....	59
3.1.3. Características da Proteção Internacional do princípio da não-discriminação	60
3.2. INSTITUIÇÕES PÚBLICAS DE LUTA CONTRA A DISCRIMINAÇÃO.....	62
3.2.1. Instituições pioneiras de combate à discriminação.....	62
3.2.2. Instituições de combate à discriminação na América Latina.....	65

3.2.3. Red Iberoamericana de Organismos y Organizaciones contra la Discriminación .....	67
Capítulo 4 - A luta institucional contra a discriminação no México .....	68
4.1. Antecedentes - Contexto político dos anos de 1990 no México: Democracia, Direitos Humanos e Sociais.....	68
4.1.1. Comissão Cidadã de Estudos Contra a Discriminação .....	73
4.2. O Conselho Nacional para Prevenir e Eliminar a Discriminação (CONAPRED) .....	76
4.2.1. Legislação antidiscriminatória no México: Definições e Conceitos.....	76
4.2.2. Primeiros anos do CONAPRED .....	86
4.2.3. O Trabalho do CONAPRED.....	87
4.3. Diagnóstico de avanços do CONAPRED na luta antidiscriminatória.....	96
Capítulo 5 – A Discriminação e a Atenção aos Imigrantes Centro-Americanos no México .....	98
5.1. Contextualização – A Imigração de Centro-Americanos no México .....	98
5.1.1. Políticas Públicas para Imigrantes no México.....	100
5.1.2. Plan Frontera Sur .....	102
5.1.3. A Discriminação Contra os Imigrantes Centro-Americanos No México	107
5.2. O trabalho do CONAPRED na Pauta Migratória .....	113
5.3. A análise das Organizações sobre o combate a dicriminação à imigrantes .....	117
5.4. O enfrentamento e a atenção à discriminação contra os imigrantes centro-americanos: Considerações.....	119
II – Prevenir e Eliminar a Discriminação: Considerações Finais .....	121
III - Referências Bibliográficas .....	127
IV – Apêndices .....	133
Apendice A - Roteiro de Campo.....	133
Apendice B - Tabela de Entrevistas .....	137

## I – INTRODUÇÃO

Desde os tempos antigos, podem ser encontrados antecedentes legais, religiosos, filosóficos e literários defendendo noções de liberdade e igualdade, dos sujeitos de direitos, como sendo o que nós conhecemos hoje como direitos humanos. O conceito de discriminação é positivado sob o guarda-chuva dos direitos da pessoa humana, vinculado estreitamente ao princípio de igualdade. Por sua vez, a igualdade prevista pelos direitos humanos refere-se à igualdade em direitos universal, correspondente a todos os seres humanos na mesma medida. O direito a não-discriminação é herdeiro do princípio da igualdade. Sucintamente, a discriminação relaciona-se à promoção de um trato igualitário, a uma não diferenciação de tratamento, ainda que este trato igualitário signifique a necessidade de promover diferenças.

O princípio da não-discriminação como um conceito independente ao princípio da igualdade ganha destaque em dois momentos históricos. O primeiro momento ocorre após a segunda guerra mundial, onde, em reação ao genocídio e aos ideais eugenistas promovidos pelo nazi-facismo, as organizações internacionais e os cientistas sociais passam a trabalhar com fenômenos como a discriminação, racismo e xenofobia. E o segundo momento, nos anos de 1990, quando a pauta foi fomentada por movimentos da sociedade civil organizada após a luta por direitos civis, e pela implementação da agenda neoliberal na região.

Em se tratando da América Latina e, mais especificamente do México, os desafios com relação à discriminação são grandes. A discriminação foi intensificada com o movimento de colonização europeia, em que é forjada a ideia moderna sobre o "cidadão", o europeu, e do "outro", o indígena e o negro. A discriminação pertence ao *ethos* do continente desde a sua relação com a chegada europeia. E somente no fim do século XX, especialmente nos períodos destacados, esse fenômeno foi incorporado às preocupações mediadas pelo Estado e pela racionalidade instrumental - jurídica, política, econômica - tomando a forma de propostas de políticas públicas, normas que positivaram o tratamento discriminante ou igualitário.

A compreensão dos processos sociais que produzem a discriminação avançou desde a década de 1990. É um progresso para a luta por direitos dos grupos vulneráveis, por exemplo, o reconhecimento de que a discriminação conduz à exclusão, à marginalização e à desigualdade, e que a mesma está presente nas atividades políticas, sociais e econômicas e, finalmente, que traz graves prejuízos para a vida das pessoas, sendo um obstáculo ao acesso aos direitos e ao exercício da cidadania. Há uma mudança de perspectiva na configuração de

políticas de promoção da igualdade nos últimos anos. Autores como Fassin (2002) afirmam que ampliou-se o debate ao falar de discriminação de maneira transversal, ao invés de somente discriminação racial ou xenofobia, desigualdade ou segregação, e esta mudança e os seus mecanismos de ação devem ser estudados para a compreensão da cultura da não-discriminação que surge neste contexto.

Na América Latina, a luta contra a discriminação avançou nos últimos 20 (vinte) anos. Leis e normas antidiscriminatórias estão sendo incorporadas nas legislações dos países da região e estão sendo criadas instituições de combate à discriminação. No que diz respeito ao México, a luta contra o fenômeno da discriminação é recente, pois somente nos anos 2000 o tema foi incorporado como pauta no processo de transição democrática. O México é um dos países da América Latina que já possui leis antidiscriminatórias – a *Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación* (LFPED), um órgão específico para o combate à discriminação - *Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación* (CONAPRED) e um programa nacional, o *Programa Nacional para Prevenir y Eliminar la Discriminación* (PNPED). Em 2001, foi estabelecido na sua Constituição Política o direito a não discriminação e, neste mesmo ano, foi formada uma Comissão Cidadã de Estudos contra a Discriminação, com o objetivo de visibilizar o fenômeno e evidenciar os seus efeitos nocivos à sociedade.

O CONAPRED foi escolhido para esse estudo, pois é o órgão de governo mexicano que tem como competência formular, coordenar, orientar e avaliar os resultados da política antidiscriminatória no México. Ele recebe e soluciona queixas e reclamações de supostos atos discriminatórios cometidos por particulares ou autoridades federais, no exercício de suas funções. É, portanto, a instituição responsável pela criação de mecanismos contra a discriminação no México e pela promoção de diversos estudos e pesquisas na área, com a finalidade de proporcionar respostas institucionais ao tema. O CONAPRED tornou-se fundamental para a pesquisa de campo e para a investigação conceitual da discriminação, no que diz respeito a sua operacionalidade na política pública. Não obstante, pouco se discute sobre a epistemologia das definições utilizadas, como se os conceitos já fossem dados ou puros em sua constituição, ignorando os efeitos dessas definições no enfrentamento do problema ou na implantação de políticas públicas. Optou-se pelo estudo de caso, pois a instituição é uma arena privilegiada para a observação do debate entre diversos atores e considera-se que os conceitos trazidos dos instrumentos internacionais são pouco problematizados pelos Estados em sua implementação. O estudo pretende retomar a

conceitualização e da definição de discriminação em duas esferas, na discussão acadêmica e na discussão no seio do Estado.

Com o objetivo de materializar o estudo conceitual da discriminação, a dissertação busca analisar o funcionamento do órgão aplicado a um grupo específico em situação de vulnerabilidade: os imigrantes centro-americanos no México, com o escopo de também compreender as raízes e motivos de discriminação direcionada a este grupo dentro da sociedade mexicana.

A discriminação contra imigrantes tem as suas particularidades, podendo basear-se nas características fenotípicas, na nacionalidade (origem nacional) ou no *status* migratório (documentação) da pessoa imigrante, sendo o status também derivado das condições e motivação da migração. Nesse sentido toda a série de questões da condição legal do imigrante “limítrofe”, desde a sua cidadania, passando pelos direitos políticos até a assimetria de poder entre estrangeiros e nacionais, que as questões legais geram na prática são fatores que aumentam a vulnerabilidade dessa população migrante, coloca-os à exposição de situações de violência e obstáculos no acesso aos seus direitos fundamentais.

A partir da história recente do México, a partir de 1990, o estudo então pretende explicitar a questão da discriminação contra imigrantes no país e observar a formação e fundamentação do conceito de discriminação utilizado pelo Estado Mexicano, bem como a noção de discriminação que cerca o *Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación* (CONAPRED), analisando a discriminação da população imigrante no acesso os seus direitos e a justiça, levando em conta a existência e os avanços do aparato antidiscriminatório. Há uma lacuna de estudos que tratem da integração e discriminação dos grupos de migrantes centro-americanos dentro da sociedade mexicana. Ademais, de forma geral, pouco se estuda na América Latina sobre a formação dos conceitos utilizados no enfrentamento à discriminação ao racismo e a Xenofobia pelas instituições e pela legislação antidiscriminação. São estas lacunas que a presente pesquisa busca preencher.

Dessa forma, a partir do estudo de caso sobre a instituição CONAPRED na ação institucional contra a discriminação, especificamente a discriminação contra imigrantes centro-americanos no México, o trabalho pretende identificar a formação dos conceitos utilizados no enfrentamento à discriminação étnico-racial e de origem nacional pelas instituições e pela legislação antidiscriminatória mexicana, e como o conceito de discriminação vem sendo apropriado e aplicado pelas políticas antidiscriminatórias no Estado Mexicano.

A presente dissertação, para atingir os seus objetivos, será dividida em cinco capítulos.

No primeiro será realizada uma discussão teórica da Discriminação, com apresentação do conceito, desde a sua etimologia até as principais dimensões da discussão da discriminação. Poderemos observar, nesse momento, que o fenômeno da discriminação é complexo e tem explicações em vários campos do conhecimento. Ainda, traremos, com mais detalhes, a discriminação étnico-racial como tipo específico de discriminação praticada contra a pessoa migrante. Por fim, apresentaremos as particularidades do fenômeno na América Latina adotando uma análise de conjuntura aportada em autores decoloniais.

No segundo capítulo será enfocada a discussão que a sociologia e o direito, enquanto campos do conhecimento social, trava sobre o conceito de discriminação, com destaque para a apresentação de estudos sociológicos no campo temático e o debate sobre uma construção crítica da aplicação do princípio da não discriminação, a partir da teoria crítica dos direitos humanos. A escolha justifica-se pelos achados da pesquisa de campo, que abriu a possibilidade para este campo a partir das reflexões dos entrevistados para a pesquisa.

No terceiro capítulo, será contextualizada a ação institucional contra a discriminação no mundo e na América Latina, apresentando os principais instrumentos internacionais sobre igualdade e não-discriminação que são base para as construções sobre legislação antidiscriminatória. Neste capítulo também serão analisadas as características desta proteção internacional e recopiladas práticas exitosas de instituições de combate à discriminação, no mundo e na América Latina.

No quarto capítulo iniciamos a análise específica da luta contra a discriminação no México, desde os antecedentes da luta antidiscriminatória, a história de criação da comissão cidadã de estudos sobre discriminação, a criação da lei para a prevenção e eliminação da discriminação até a criação do CONAPRED. O capítulo também discorrerá sobre os desafios da implementação do órgão nos primeiros anos de trabalho, e o trabalho que o órgão realiza nos dias de hoje. Além disso, também realiza-se a análise do conceito de discriminação utilizado pelo CONAPRED, a partir dos aportes teóricos trazidos, e das entrevistas e pesquisa de campo e documental realizadas no órgão.

Por fim, no quinto e último capítulo, será contextualizada a situação migratória no México, as suas políticas migratórias e a situação de discriminação a um grupo específico em situação de vulnerabilidade: os imigrantes centro-americanos no México. Este capítulo também teve por objetivo analisar o funcionamento do CONAPRED aplicado à pauta migratória e, da mesma forma que o anterior, foi construído com base em entrevistas,

pesquisa de campo e análise documental que foram realizadas em órgãos de governo e com organizações não governamentais que atendem a migrantes e refugiados no México.

## 1. NOTA METODOLÓGICA

O presente estudo apoiou-se em diversos métodos de pesquisa de cunho qualitativo para a sua realização. Como é característica da pesquisa qualitativa, os dados foram coletados de múltiplas fontes: revisão de bibliografia, análise documental e trabalho de campo.

O trabalho de campo teve a duração de 35 (trinta e cinco) dias nos quais foram realizadas 30 (trinta) entrevistas com 33 (trinta e três) pessoas em órgãos dos governos federal e estadual, como CONAPRED, COMAR e COPRED, sendo que somente no CONAPRED foram realizadas 17 (dezesete) entrevistas, em todas as áreas relevantes para a ação institucional contra a discriminação, até a presidência da instituição. Também foram entrevistados representantes de Organismos de Direitos Humanos como a Comissão Nacional de Direitos Humanos, Comissão de Direitos Humanos do Distrito Federal, Organizações de Proteção ao Migrante: *Casa de los Amigos*, Casa de Refugiados, CAFEMIN, *Sin Fronteras* e acadêmicos que se dedicam ao tema.

Como estratégia de metodologia<sup>1</sup>, foi selecionado o estudo de caso, definido como:

(...) uma estratégia de investigação em que o pesquisador explora profundamente um programa, um evento, uma atividade, um processo ou um ou mais indivíduos. Os casos são relacionados pelo tempo e pela atividade, e os pesquisadores coletam informações detalhadas usando vários procedimentos de coleta de dados durante um período de tempo prolongado. (CRESWELL, 2010, p.38).

O estudo de caso realizado teve por objetivo observar como foi construído e operacionalizado o conceito de discriminação no CONAPRED, como é a aplicação desse conceito na política para os imigrantes<sup>2</sup> centro-americanos e como o trabalho desenvolvido pela instituição é observado por organizações que trabalham diretamente com a população em situação de vulnerabilidade escolhida: imigrantes centro-americanos. A opção por esse tipo de estudo de campo justifica-se pela relevância que as instituições estatais possuem no contexto

---

<sup>1</sup> O estudo de caso foi eleito como metodologia apesar de não ser consenso essa visão. Ver mais em CRESWELL, 2010, p. 86.

<sup>2</sup> Como imigrantes incluo nessa categoria refugiados e transmigrantes centro-americanos no México, pois apesar de suas diferenças de status e de forma de estância no México, todos sofrem, em alguma medida, discriminação no território Mexicano.

contemporâneo, onde o Estado-Nação é o centro das disputas políticas de onde são construídas as distintas demandas políticas (Igreja apud Machado, 2005, p.13).

O estudo antropológico das instituições permite observar os efeitos práticos e simbólicos da globalização, sobre o funcionamento das instituições e das organizações que governam a economia e a sociedade. Consistiria, como afirma Abelès, em uma forma de estudar o Estado “*vu dans bas*”. (Igreja apud Abelès, 2005, p.11).

Para a coleta primária de dados, foi utilizada a técnica de entrevistas semiestruturadas, que se caracteriza pela utilização de um roteiro previamente elaborado. “A entrevista semiestruturada tem como característica questionamentos básicos que são apoiados em teorias e hipóteses que se relacionam ao tema da pesquisa. Os questionamentos dão frutos a novas hipóteses surgidas a partir das respostas dos informantes” (TRIVIÑOS 1987, p. 146). Para as entrevistas, foi elaborado um guia de questões direcionado para os funcionários das instituições, de acordo com a sua respectiva área de trabalho e, na medida em que os entrevistados esclareciam algumas indagações, a conversa era aprofundada com as suas observações e percepções gerais do órgão sobre o tema. As entrevistas com as organizações de imigrantes e acadêmicos tiveram como foco a visão que tinham do CONAPRED e dos demais órgãos governamentais envolvidos no tema e a receptividade sobre a discriminação que os imigrantes têm na sociedade Mexicana.

Com a finalidade de respeitar o anonimato dos entrevistados e permitir que expusessem suas ideias com mais liberdade, optou-se por desidentificá-los, ocultando os seus nomes, alterando-os por números.

Além das entrevistas, foram coletados dados e informações a partir da observação, de conversas informais, de documentos e materiais diversos fornecidos pelos órgãos. A análise documental foi parte importante da pesquisa de campo realizada. Obteve-se acesso às publicações e materiais do centro de documentação do CONAPRED e me foi fornecido algumas publicações impressas, relatórios de gestão e a memória da criação da instituição. Não foi possível, no período do trabalho de campo, acessar os processos e o atendimento ao público, tanto por força da lei federal mexicana que protege o acesso de dados, como pela vulnerabilidade dos atendidos. Foi realizada uma solicitação de acesso à informação dos expedientes públicos dos processos, contudo, a digitalização não estava disponível na quantidade de folhas dos processos (montante de 23 mil páginas), e não foi possível trazer os expedientes por questões orçamentárias e logísticas de transporte do material até Brasília.

Outros documentos obtidos foram relatórios de gestão, atas, processos de queixa e publicações, cedidos através do órgão ou na rede de internet. Os documentos foram selecionados a partir de critérios de autenticidade, credibilidade, representatividade e significação (FLICK, 2009).

Analisar um documento é, muitas vezes, um modo de utilizar métodos não intrusivos e dados produzidos com finalidades práticas no campo em estudo. Isso pode abrir uma perspectiva nova e não filtrada sobre o campo e seus processos. Por isso os documentos muitas vezes permitem que se vá além das perspectivas dos membros no campo. (FLICK, 2009, p. 236)

Foram especialmente importantes para a pesquisa documentos censitários governamentais referentes à imigração e publicações das instituições: *Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación* (CONAPRED), o *Instituto Nacional de Migración* (INM), e documentos importantes como o *Programa Nacional para Prevenir y Eliminar la Discriminación* (PNPED) e o *Censo General de Población y Vivienda*, marcos e dispositivos legais nacionais e dentre outros. Também foi analisada a produção dos organismos nacionais e internacionais sobre o tema e os compromissos internacionais assumidos pelo Estado Mexicano.

Uma das observações realizadas foi no “*Curso de Alta Formación en Políticas Públicas Antidiscriminatorias*” do CONAPRED, realizado nos dias 15 e 16 de junho de 2015 onde pude observar o funcionamento dos cursos de formação do órgão, conversar com distintos funcionários do governo Mexicano e participar das dinâmicas de formação.

A revisão bibliográfica também foi utilizada na investigação, visando à reflexão sobre o problema da pesquisa e o diálogo com as realidades encontradas. Os dados e as informações coletadas na pesquisa bibliográfica, na análise documental e nas entrevistas foram sistematizados e analisados tendo como referência o referencial teórico da dissertação.

Em suma, para a realização do estudo institucional, os instrumentos utilizados foram: a) Entrevistas semiestruturadas a dirigentes e funcionários; b) Entrevistas semiestruturadas a funcionários de organizações da sociedade civil que trabalham com imigrantes na México. c) Análise documental de publicações produzidas pelo CONAPRED, d) Análise de um processo de denúncia; e) Acompanhamento do trabalho de sensibilização do órgão em curso de capacitação; e f) Pesquisa bibliográfica para a contextualização o processo histórico de inserção dos imigrantes centro-americanos na sociedade Mexicana.

# CAPÍTULO 1 – APORTES TEÓRICOS SOBRE DISCRIMINAÇÃO

## 1.1. O CONCEITO DE DISCRIMINAÇÃO

O conceito de discriminação tornou-se mais popular após os anos 1990, em estudos na Europa e, especialmente, após a Conferência Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial da ONU, nos anos 2000. Vêm-se realizando diversos esforços acadêmicos para teorização da discriminação e do direito a não discriminação, no mundo inteiro, especialmente na Europa. A discriminação como uma categoria de análise é ainda muito pouco encontrado em teorizações, o teórico francês Didier Fassin explica que “O termo discriminação muitas vezes não é uma rubrica constante. Muitas vezes discriminação nem aparece nos títulos de artigos, e é muito mais comum encontrar em textos os termos racismo e segregação”. (FASSIN, 2002, p.403). Para o autor, há uma grande importância em definir a categoria socialmente, pois a compreensão das questões sociológicas teóricas que envolvem a luta contra a discriminação é tão decisiva quanto à compreensão dos processos sociais que produzem a própria discriminação. Fassin ainda explica que falar hoje de discriminação ao invés de racismo ou xenofobia, desigualdade ou segregação, constitui uma mudança de perspectiva e não somente uma substituição de um termo pelo outro, e nomeia esse movimento de “*nouvelle configuration des politiques de l’inegalité*” (FASSIN, 2002, p.403).

O conceito de discriminação no campo internacional tem raízes em distintas áreas do conhecimento<sup>3</sup>, com destaque para os campos: Jurídico, com as teorias dos Direitos Humanos<sup>4</sup>, teorias da Justiça e da Igualdade; Psicologia Social<sup>5</sup>, em estudos sobre preconceito

---

<sup>3</sup> Ricardo Raphael sintetiza em uma nota de rodapé diversos autores, de distintas áreas do conhecimento, que trabalham com argumentos para explicar os atos discriminatórios, reproduzindo-a: “Ver Jared Diamond (1999) para os argumentos biológicos; Luigi Ferrajoli (1999) y Miguel Carbonell (2005) para os jurídicos; John Stuart Mill (1962), John E.E. Dalberg-Acton (2005) y Giovanni Sartori (2001) para los políticos; Michael Walzer (1997), Jesús Rodríguez Zepeda (2004; 2005; 2010; 2011) y Will Kymlicka (1996) para los filósofos; Marina Castañeda (2006; 2007) para os psicológicos; Clifford Geertz (1973), Walker Connor (1994) y Claude Levi-Strauss (1979) para los antropológicos; Max Weber (1992) e Charles Tilly (2000) para os sociológicos, y Gary Becker (1971) y Gonzalo Hernández Licona (2010) para os económicos” (RAPHAEL, 2012, p. 18).

<sup>4</sup> Joaquín Herrera Flores, Hélio Gallardo, Roberto Lyra Filho, José Geraldo de Souza Júnior, dentre outros.

<sup>5</sup> Gordon Allport (1954) e Eric Goffman (1988).

e estigmatização; e, nas Ciências Humanas Sociais com as teorias de estratificação social<sup>6</sup>, exclusão e estudos culturais e identitários<sup>7</sup>.

Nos estudos sempre encontramos o termo discriminação interligado a alguma outra temática, que corresponde às suas várias modalidades de forma que se encontram análises epistêmicas sobre discriminação no trabalho, discriminação de gênero, discriminação étnico-racial, etc., porém poucas chegam a problematizar a sua fundamentação e o conceito puro de discriminação, partindo da definição cristalizada internacionalmente pelas Nações Unidas, de onde se originam também a maior parte das definições jurídicas atuais sobre a questão.

### 1.1.1. Etimologia

Quando trabalhamos com conceitos puros, verifica-se a variedade de pontos de vista com que são tratados nas ciências, e isso acontece com o conceito de discriminação. Todos esses conceitos acabam por ter um significado léxico/etimológico e uma definição social e política do termo, e muito das exigências de ordem conceitual enfrentadas com a definição são devidas à polissemia gramatical do termo, onde se deve ter o cuidado da preservação de sua relevância política (ZEPEDA, 2014, p.32).

Iniciando a análise de forma clássica, a partir da etimologia da palavra, o vocábulo discriminação deriva do latim *discriminatio* que significa distinção ou separação (dis = dividir e cerno = distinguir), portanto levando em conta o sentido etimológico, "... a definição mais apropriada do conceito discriminação é aquela que responde a uma forma de trato diferenciado sobre indivíduos ou grupos" (MALGESINI, 2000, p.119).

O termo é etimologicamente neutro (FASSIN, 2002, p.403), se nos ativermos somente ao significado de distinção ou separação, ou o trato diferenciado a grupos, esse significado, em si, não é negativo, uma vez que um elemento definidor da discriminação são as consequências negativas reais ou possíveis do ato discriminatório para o indivíduo ou grupo discriminado. Não se fala ainda aqui em trato desfavorável e sim de diferença, apesar de esse trato de maneira diferente geralmente significar um trato injusto. Há também que se fazer a distinção entre diferença e desigualdade: "toda desigualdade supõe diferença, mas nem toda diferença têm que expressar uma relação de desigualdade" (MALGESINI, 2000, p.120).

---

<sup>6</sup> Max Weber (1992).

<sup>7</sup> Stuart Hall (2011), Paul Gilroy (1993), Eduardo Restrepo (2004), e outros.

### **1.1.2. Dimensões da discriminação: jurídica, sociológica, econômica e psicossocial.**

A definição de discriminação foi positivada indiretamente sob o guarda-chuva da Declaração Universal dos Direitos Humanos, inscrevendo-se no horizonte dos direitos humanos e liberdades fundamentais e herdando do jusnaturalismo a ideia de um direito inerente ao ser humano: “*Por direitos humanos, ou direitos do homem, são modernamente entendidos aqueles direitos fundamentais que o homem possui pelo fato de ser homem, por sua própria natureza humana, pela dignidade que a ela é inerente*” (HERKERNHORFF, 1994, p.30-31). Para o filósofo Jesus Rodríguez Zepeda o acesso a todos os direitos e liberdades fundamentais já determina, o direito a não discriminação, pois, são direitos por sua definição, universais.

*Debe notarse que la Declaración, que es probablemente el documento político y jurídico más relevante de la historia de la humanidad, señala que toda persona debe estar protegida contra toda discriminación “que infrinja” la propia Declaración, lo que quiere decir que no ser discriminado equivale a tener acceso a todos los derechos y libertades (civiles, políticos y sociales) estipulados por la propia Declaración.* (RODRÍGUEZ ZEPEDA, 2004, p.16)

Os conceitos de liberdade da Revolução Francesa e os ideais de igualdade das ideias socialistas juntas com o conceito de dignidade humana aparecem nos escritos da Declaração Universal e tornam-se modelos para todas as constituições nacionais posteriores, que trazem, dessa forma, os ideais de dignidade, liberdade e igualdade humanas.

Na esfera jurídica, um conceito importante para a compreensão do fenômeno discriminatório é o princípio da igualdade<sup>8</sup>. Nicolás Espejo (2000, p.7) explica-nos que o princípio da igualdade admite uma perspectiva ampla da não discriminação, e que já foi utilizado exhaustivamente por diversas constituições, mas que essa utilização é sempre restrita a dar aplicação à ideia de igualdade na participação democrática. A ideia de igualdade tem em seu bojo uma infinidade de dimensões: Direitos de oportunidade e direitos de trato igualitário, igualdade como condição, igualdade como expectativa de vida, e esses desdobramentos são ligados também às ideias de justiça e equidade.

Nas palavras do autor, que se baseia nos escritos de Dworkin:

---

<sup>8</sup> Compreende-se a importância das teorias da igualdade e as teorias de justiça para a compreensão do conceito de discriminação, contudo essas teorias não serão aprofundadas nesse estudo. Optaremos por não aprofundar outros conceitos além do princípio da discriminação pelo alcance de uma dissertação de mestrado.

*En efecto, en un sistema democrático, la igualdad supone la titularidad de dos tipos distintos pero complementarios de derechos. Por una parte existe el derecho a igual tratamiento, que es el derecho a una distribución igual de oportunidad, recursos o cargas. De otro lado, la igualdad supone un derecho a ser tratado como igual, que radica en el derecho a ser tratado con la misma consideración y respeto que cualquiera. De este modo, la igualdad importará en ciertos casos la adopción de medidas positivas (discriminaciones positivas) que, de acuerdo a la especial consideración y respeto de una persona o un grupo de personas (por ejemplo, grupos indígenas, mujeres, niños, discapacitados, etc.) permitan hacer realmente efectiva la garantía de la igualdad entre sujetos que no se encuentran, en los hechos, en una situación de igualdad (ESPEJO, 2000, p.28).*

Como já explicitado, e reforçado no princípio da igualdade, a diferença pode vir também em um contexto positivo e servir intencionalmente ao propósito de diminuir a desigualdade. Este seria o caso da chamada discriminação positiva, pois junto ao direito à igualdade, surge o direito à diferença e à diversidade, materializadas nas políticas chamadas de ações afirmativas “... que constituem medidas especiais e temporárias que, buscando remediar um passado discriminatório, objetivam acelerar o processo com o alcance da igualdade substantiva por parte de grupos vulneráveis” (PIOVESAN, 2005, p. 54).

O Fenômeno da discriminação também se manifesta de distintas formas no que se refere ao tratamento direcionado pela sociedade, pelas normas, políticas e etc. Pode ser também identificado nas estruturas que auxiliam na manutenção da discriminação, ainda que não relacionados de forma direta com o fenômeno. Estas formas são chamadas de discriminação direta, discriminação indireta, discriminação formal, discriminação estrutural (ou sistêmica) e substantiva.

A discriminação direta ocorre quando um indivíduo recebe tratamento diferenciado ou é excluído por possuir características como, por exemplo, sexo, raça/cor, etnia, origem e idade<sup>9</sup>.

A discriminação indireta faz referência a leis e políticas aparentemente neutras/igualitárias, mas que influenciam nos direitos desses indivíduos pertencentes aos grupos com as características supracitadas. São situações que, embora aparentem estabelecer

---

<sup>9</sup> Os autores estudados dão nomes distintos a essas características, portanto elas aparecerão no trabalho como: critérios ilegítimos, desvantagens imerecidas, categorias protegidas ou motivos proibidos de discriminação. CABALLERO (2014) aponta em o uso da scjn como categorias “suspeitas” e também a encontramos em documentos da ONU (observação nº 18 parágrafo 7adotado na 37.ª sessão, 1989, Comitê dos Direitos do Homem),

condições idênticas de tratamento ou critérios universais, excluem uma série de pessoas e grupos que desde um princípio encontra-se em desvantagem (CONAPRED, 2013, p.62)<sup>10</sup>.

A discriminação formal refere-se a leis e políticas que discriminam por motivos proibidos em sua própria letra de lei. Já a discriminação estrutural (ou sistêmica) é o “*fenómeno de exclusión sistemática a la que se encuentran sometidos amplios sectores de la sociedad*” (CABALLERO, 2014, p. 183). Esta é arraigada no *comportamento* da sociedade e implica em atos de discriminação indireta e frequentemente não questionados, auxiliando assim na reprodução das desigualdades e da discriminação. E, por fim, a discriminação substantiva, refere-se às condições e atitudes que da mesma forma auxiliam na perpetuação da discriminação *de fato* (CONAPRED, 2013, p.61-62). A diferença entre as duas é que esta última, a discriminação substantiva refere-se mais a políticas públicas que deem condições *materiais* para assegurar a igualdade, como acesso à moradia, etc.

Na base da questão da discriminação, portanto, está a questão do trato desigual: compreende-se que a discriminação existe quando uma parte da população recebe trato desigual com relação ao conjunto (BIROU apud MALGESINI, 2000, p.119). A noção de discriminação social tem um componente coletivo ou social, e mesmo a atitudes endereçadas individualmente não se considera nessa perspectiva o trato individual, pois, a relação, ou a característica que o indivíduo carrega, objeto da discriminação é concernente a um determinado grupo social. O fenômeno discriminatório é, dessa forma, composto de fatores culturais que se alimentam de preconceitos e estereótipos, e que determinam as pautas de conduta dos indivíduos e a forma de relacionar-se com certas pessoas e coletivos sociais (ANCIRA, 2007).

Segundo Didier Fassin, para além do trato desigual de um grupo em relação ao outro, por princípio, a discriminação se fundamenta em um tratamento desigual baseado em um critério ilegítimo. A fundamentação no ato (tratamento desigual) é importante por duas razões: a primeira é que esse ato não descarta uma intencionalidade que ele não é obrigado a estabelecer, e em segundo é que essa a definição implica um qualificador (critério ilegítimo). Esse qualificador da discriminação diz respeito a distintas marcas do sujeito e/ou do grupo que pertence, como sexo ou orientação sexual, nacionalidade ou suposta origem, deficiência ou pertença a um sindicato (2008, p. 50-51).

---

<sup>10</sup> Mais sobre discriminação direta e indireta ver:  
[http://www.oitbrasil.org.br/sites/default/files/topic/discrimination/pub/oit\\_igualdade\\_racial\\_05\\_234.pdf](http://www.oitbrasil.org.br/sites/default/files/topic/discrimination/pub/oit_igualdade_racial_05_234.pdf)

Nesta linha de raciocínio, o filósofo mexicano Rodríguez Zepeda nos apresenta também o conceito de desvantagens imerecidas, que similar ao de critério ilegítimo qualifica a definição de discriminação: “*Para el caso de la discriminación, una “desventaja inmerecida” es la situación de fragilidad o debilidad de un grupo frente a los demás derivada del prejuicio negativo o el estigma contra este*” (2004, p.23). A partir desses conceitos, podemos dizer que as causas da discriminação direcionada a grupos considerados em situação de vulnerabilidade, muitas vezes, são justamente as características que lhes dão identidade. (ANCIRA, 2007).

A outra questão apresentada por Fassin e reiterada por Rodríguez Zepeda é a intencionalidade do ato discriminatório. Segundo os autores, não é necessário que o agente do ato tenha a *intenção* de discriminar para que a discriminação aconteça. Além disso, a discriminação pode também ocorrer a partir de uma omissão ou em práticas estruturantes da sociedade, sem que o agente se dê conta desse processo.

Rodríguez Zepeda define então a discriminação como:

*Una conducta, culturalmente fundada, y sistemática y socialmente extendida, de desprecio contra una persona o grupo de personas sobre la base de un prejuicio negativo o estigma relacionado con una desventaja inmerecida, y que tiene por efecto (intencional o no) dañar sus derechos y libertades fundamentales* (2004, p.19, grifo nosso).

A discriminação consistiria, pois, em um conjunto de atitudes em direção a uma pessoa ou a um grupo de pessoas, motivado por construções mentais dogmáticas, ou inclusive, institucionais, culturais, que tem por objeto e/ou efeito, violar os direitos do indivíduo ou grupo, e negar o acesso a oportunidades de desenvolvimento (SOLANO, 2010, p.10).

Há, portanto, nesta definição três elementos sob os quais se estrutura o conceito de discriminação: a) A questão da desigualdade no trato (exclusão, preferência a determinados grupos); b) A causa da exclusão (motivação), condicionada a uma qualidade específica da pessoa; e c) A anulação/reconhecimento dos direitos e liberdades fundamentais da pessoa humana.

Outra definição interessante trazida por Martin Hopenhayn reafirma a complexidade das relações que geram o comportamento discriminatório cerceando o acesso a recursos e oportunidades, mas como veremos neste estudo institucional, enfoca a importância das instituições, normas e práticas sociais na reprodução desses sistemas de desigualdade.

*La discriminación, en términos macro-sociales, hace referencia a un complejo sistema de relaciones entre los grupos que produce y reproduce desigualdades en el acceso a recursos como la salud, ingreso económico, educación, propiedad, etc. (Giddens, 1993). Mas específicamente se define como negar o denegar el acceso a oportunidades (de empleo, salud, educación, vivienda, etc.) a un grupo social y sus miembros (Behrman, Caviria & Szekely, 2003). En este nivel de análisis, la discriminación hace referencia a las instituciones, normas y prácticas sociales responsables de que se perpetue y legitime la exclusión o vulnerabilización de ciertos miembros de la sociedad en virtud de su pertenencia a una determinada categoría social (SMITH CASTRO, 2006, p.6).*

Existe uma série de comportamentos sociais nas sociedades que permeiam e fundamentam o fenômeno da discriminação. O teórico mexicano Ricardo Raphael (2012), chama a atenção para a explicação de Max Weber sobre a complexa estrutura de exclusão e inclusão social<sup>11</sup>. Os seres humanos organizam-se em torno dos bens que consideram escassos e formam grupos marcando o seu território para proteger os seus interesses daqueles de fora do grupo considerados estranhos, estrangeiros. Weber chama esse processo de fechamento social (*social closure*) e o define como “(...) processo pelo qual os diversos tipos de grupos ou categorias sociais tentam ora elevar o seu nível social ora, não raro, monopolizar recursos, recompensas e privilégios através da restrição a um círculo limitado de pessoas” (1974).

Para a obtenção de sucesso nesse processo de fechamento social, é preciso conseguir identificar de maneira simples as pessoas pertencentes a cada grupo, e para essa identificação utiliza-se então mecanismos e características exteriores que não requerem um entendimento qualificado tais como raça, a língua, a religião, o lugar de nascimento, a classe social, o domicílio, etc. (RAPHAEL, 2012, p.19). A estigmatização (marcação desses seres com essas características tangíveis) serve então ao discurso de exclusão do fechamento social.

Variante dos processos de fechamento social, o etnocentrismo é igualmente um valor fundamental nesse contexto. O fenômeno do etnocentrismo é encontrado em todas as culturas no mundo, e não somente na cultura ocidental, apesar dessa ser hegemônica. Claude Lévi-Strauss (apud CASTELLANOS, 1981) firma o “*combate el racismo mediante la defensa de la diversidad, “fenómeno natural” originado por el etnocentrismo, “la actitud más antigua” común a todos los pueblos, “que repudia las formas culturales, morales, religiosas, sociales, estéticas extrañas a las propias”*”.

O conceito aparece pela primeira vez com Sumner em 1906 (apud MALGESINI, 2000), sendo mais antiga que a conceituação de preconceito, que aparece somente na década

---

<sup>11</sup> Devemos levar em conta aqui que Weber tratou do conceito de “fechamento” de forma mais ampla, quando de sua análise da estratificação social, ao associá-lo principalmente aos privilégios monopolizados por grupos estamentais, e não pelas classes em si (Weber, 1974).

de trinta do último século. O etnocentrismo, na história, raramente aparece como fenômeno isolado, ele está sempre ligado a atitudes como o autoritarismo, o conservadorismo, o dogmatismo e ao antidemocratismo (MALGESINI, 2000, p.169). Há quem considere o etnocentrismo uma forma de preconceito, pois o fenômeno tende a tomar o próprio grupo como medida de julgamento dos demais, e/ou com base nele hierarquizar os outros como inferiores. No entanto, preconceito e etnocentrismo situam-se em campos conceituais diferentes. A diferença do preconceito, a especificidade do etnocentrismo é a “*valoración do outro pelas coordenadas de seu próprio grupo*”, mas não necessariamente esta valorção é negativa. Para Castellanos o etnocentrismo é a “*sobrestimación de lo propio frente a lo extraño*” (1981, p. 46) e, ainda, um “*principio de clasificación básico para la delimitación de grupos y la interacción social*” (1981, p.48).

Por fim, a discriminação também tem implicações práticas na vida social, pois é um obstáculo para a vida democrática e para o desenvolvimento integral da sociedade. Para a redução das desigualdades econômicas é preciso, antes de tudo, denunciar as distâncias sociais que as naturalizam, justificam e legitimam. A discriminação na esfera econômica, mais especificamente, pode ser definida como a negação do acesso a oportunidades (de trabalho, de saúde, educação, habitação, etc.).

Os dois extremos que coincidem no já explicitado conceito de fechamento social são a desigualdade de trato e a desigualdade econômica. A princípio, o trato desigual não é especificamente econômico, mas atua no plano simbólico, não deixando de influenciar este.

*La desigualdad de trato incide directamente sobre la dificultad que las personas enfrentan para obtener bienes o servicios, tales como la salud, la educación, la seguridad, el acceso al espacio público, votar o ser votado, la información, la expresión, la nutrición, el financiamiento y tantos otros bienes colectivos que, si bien pueden, o no, ser asignados a la persona a través de mecanismos de mercado, pertenecen en el origen a un plano distinto del meramente económico (RAPHAEL, 2012, p.24).*

Uma das críticas feitas ao atual tratamento do conceito de discriminação é o fato de que quando se fala em preconceito-discriminação dá-se uma ênfase excessiva na herança cultural ou na compreensão do fenômeno como um mecanismo de compensação psicológica, e como consequência a isso se têm o obscurecimento da importância da discriminação nos processos de exploração e competição no mercado de trabalho (VALLE FILHO, 1998, p.14).

Esse raciocínio é um avanço, pois a discriminação historicamente sempre foi relacionada ao trato degradante e à desigualdade, e poucas vezes se relacionou discriminação

à pobreza e, menos ainda, à negação de direitos. As causas da exclusão estão relacionadas não somente às raízes históricas da formação da configuração social da sociedade estudada, e às desigualdades materiais, mas também às construções psicossociais desta mesma sociedade. O esforço intelectual para entender o comportamento discriminatório também têm se concentrado nas motivações, nos efeitos, e na relação motivação e comportamento, privilegiando um tipo de motivação: o preconceito (VALLE FILHO, 1998, p.14).

O preconceito é um fenômeno bastante estudado pela psicologia social. Em sua dimensão psicológico-social, o fenômeno da discriminação é composto por fatores culturais que se alimentam de preconceitos, e que por consequência determinam as pautas de conduta dos indivíduos e a forma de relacionar-se com determinados indivíduos e coletivos sociais.

Há uma relação estreita e complexa relação entre a discriminação e o preconceito. Distingue-se o comportamento das ações, caracterizando o comportamento na esfera do preconceito e as ações como a discriminação em si. Ou seja, distinguem-se os propósitos e as disposições interiores das ações concretas (GUIMARÃES, 1998, p.14), sendo a segunda opção (as ações) o fenômeno da discriminação. Em um sentido psicológico mais restrito, a discriminação é localizada na dimensão da conduta do preconceito. Neste nível intermediário (o da conduta) refere-se ao tratamento diferencial (em geral injusto) no qual uma pessoa em suas interações cotidianas é submetida, pelo simples fato de pertencer à categoria social (ou etc.) a que pertence. Trata-se, então, de todas as condutas que tendem a limitar ou negar a igualdade de trato a determinados indivíduos ou grupos sociais. (ALLPORT, 1954). A classificação aqui apresentada se fundamenta na diferenciação de tratamento formulada por Allport na década de 50 do século passado, onde o teórico expõe os passos crescentes de um comportamento discriminatório, cinco passos que vão desde os antagonismos verbais na escala um até ao extermínio na escala cinco, passando pela segregação: “(...) articulated the sequential steps by which an individual behaves negatively toward members of another racial group: verbal antagonism, avoidance, segregation, physical attack, and extermination” (ALLPORT, 1954).

É importante salientar, no entanto, que há preconceitos sem discriminação, da mesma forma que há discriminação sem preconceito (WOLF apud MALGESINI, 2000, p.121). Retomando assim a importância da questão da não necessidade da intencionalidade do ato discriminatório para que se haja a discriminação.

Diretamente ligado a discriminação e ao preconceito, temos o conceito de Estereótipo. O estereótipo é uma imagem ligada ao campo conceitual ou cognitivo, que supõe uma

valoração (ALLPORT apud GIMENEZ, 2000, p.330), “*o estereótipo precede ou fundamenta o preconceito. Estereótipos e estigmas são considerados como novas formas de dominação, heranças que perduraram no imaginário social e que expressam situações cotidianas de conflito*” (CASTELLANOS GUERRERO, 1998, p. 24).

Ao contrário dos preconceitos ou estereótipos, cujas expressões não conhecem impedimento legal, discriminar é uma ação ou conduta que pode ser legalmente sancionada. Expressar preconceitos pode gerar consequências para quem expressa esses preconceitos, mas estas consequências se manifestam no plano das relações interpessoais ou grupais. O critério para a classificação se refere ao potencial de dano proporcionado pelo ato discriminatório, sendo importante assinalar que mesmo as formas menos intensas de discriminação não deixam de ser discriminação, ainda que seja difícil torná-las passíveis de imputação penal.

## 1.2. A DISCRIMINAÇÃO ÉTNICO-RACIAL

Ao falar sobre preconceitos e estereótipos, parte-se neste trabalho da compreensão de que a discriminação de cunho étnico-racial está na base dos sentimentos xenófobos contra os imigrantes centro-americanos no México, de forma que apresentaremos aqui alguns dos seus aportes.

Após a Segunda Guerra Mundial com das experiências bárbaras do holocausto foram sepultadas as teorias racistas e das diferenças biológicas definidas em termos de “raça”, que imperaram no século XIX e início do XX. No período pós-guerra, a UNESCO faz valentes declarações sobre raça afirmando que todos os seres humanos são fundamentalmente iguais e que todas as diferenças aparentes são simplesmente isso: diferenças, e não indicam diferenças no intelecto (WADE, 2000, p. 20).

Esperava-se que na contemporaneidade, após as grandes mudanças mundiais, que o racismo declinaria até a sua inexistência no continente. Contudo, apesar de uma menor evidência durante algum tempo, verifica-se atualmente que não só ele não foi extinto como ressurgiu com força em algumas situações: “o racismo ainda pertence ao presente da humanidade, e não somente ao seu passado” (WIEVIORKA, 2007 p. 11). A diferença marcante está em seus argumentos: se antes ele se apoiava na ciência, hoje ele utiliza cada vez mais a ideia de incompatibilidade cultural. Uma característica central que engloba as estratégias racistas na atualidade é que as pessoas que a integram não estariam discriminando o fenótipo ou a raça, mas certas características culturais que se concebem como “inferiores”,

sendo que a negação do racismo se constitui em uma parte essencial desse sistema social de dominação, pois a oficialidade tolera cada vez menos formas explícitas de racismo.

A evolução desse pensamento é a ideia de que raça é uma construção social, e que a ideia de raça é apenas uma ideia. Apesar da concordância da maioria dos acadêmicos da sociedade de que raça é uma construção social, o fenômeno ainda carece de grande atenção, pois mesmo após meio século de condena unânime o racismo não desapareceu, ele se metamorfoseou a ponto de em algumas ocasiões ser irreconhecível (TAGUIEFF, 1998).

Conceitualmente, a discriminação racial pode ser definida como o tratamento diferencial de pessoas baseado na ideia de raça, podendo gerar segregação e desigualdade racial. A construção da categoria raça e do racismo também é compreendida por alguns teóricos, como resultante de uma estratégia de dominação, utilizando-se da hierarquização dos grupos humanos e naturalização da inferioridade de outros povos a partir da biologização de suas características e diferenças. Por outro lado, *se define el racismo como el conjunto de actitudes y de conductas que expresan un "horror de las diferencias", un irresistible y fundamental "rechazo del otro", una postura o una disposición heterofóbica* (TAGUIEFF, 1998, p.4).

A questão da criação da raça como estratégia de dominação é importante para compreensão das dinâmicas atuais e os frutos do colonialismo. Existe uma argumentação superestrutural que afirma que se encontram nas relações de classes do colonialismo as origens do racismo atual e que as funções básicas do racismo permanecem essencialmente iguais com o tempo (WADE 2000, p.30), contudo, alguns teóricos alertam que é preciso ter cuidado em entender a relação entre a questão econômica e raça, apesar de terem uma forte ligação histórica e a questão da classe influenciar a dinâmica dessas relações é preciso compreender que o fenômeno da raça tem uma dinâmica própria que transborda a questão material.

O racismo não é estático e as suas concepções mudam (BONILLA-SILVA, 1997), e mesmo no período posterior ao Nazismo, apesar da elaboração de diversas normas antiracistas pelos Estados democráticos nacionais, o racismo não desapareceu, suas expressões apenas tornaram-se veladas.

*En resumen, el racismo se convirtió en algo simbólico y velado, que no aparece en el espacio público - bajo la forma de actos flagrantes o de propósitos explícitos susceptibles de ir contra la ley más que muy excepcionalmente.* (TAGUIEFF, 1998, p. 4).

Nos discursos racistas das duas últimas décadas, especialmente na Europa, observa-se um deslocamento em três níveis: da raça para etnia/cultura, da desigualdade para diferença e da heterofobia para heterofilia. Abandonaram as metáforas biológicas e zoológicas e procuraram "racializar" os léxicos da cultura, religião, tradições, mentalidades e imaginários específicos. A constituição e divulgação da ideologia “diferencialista” fundamentada não no cientificismo biológico, mas em bases “culturalistas” (TAGUIEFF, 1987). Assim, o racismo hoje é diverso das suas versões anteriores, depende menos dos atributos de inferioridade biológica, e tem características de um racismo cultural e depende dos conceitos enraizados da diferença cultural.

Esse racismo chamado então “diferencialista”, é um tipo de racismo manifesto na contemporaneidade, que se apropria dos principais pontos do antiracismo eliminando o fator biologizante, isto é, que raça não é natureza, compreendendo raça como cultura ou etnia, elevando diferença entre tais culturas ou etnias ao patamar de direito. Esse novo racismo, age a partir da valorização da diferença, na incomensurabilidade dessas formas culturais, atentando ao perigo da dissolução das formas culturais diferentes no interior da sociedade de massa. No plano político, seu arsenal ideológico em certa medida vai se confundir com o do próprio antiracismo que pretende combater (PERALVA apud TAGUIEFF, 1987).

O discurso racista funde as suas raízes na própria formação dos Estados-nação na América Latina, operando na produção das subjetividades dos cidadãos, promovendo um forte processo de racialização para a afirmação de identidades, cuja aspiração era a homogeneidade em busca da semelhança com culturas “superiores”, argumento que desenvolveremos a seguir.

Por fim, ao compreender as mudanças que o racismo vem sofrendo nas últimas décadas, sua capacidade de reinvenção e a sua relação com a discriminação contra imigrantes, devemos nos atentar para a categoria raça e compreendê-la como um todo que envolve diversos aspectos dinâmicos da relação social. Orville Lee nos explica que:

*Rather than treating race, in the first instance, as an attribute inherent to individuals or groups or the structure of social systems, race might better be construed as the durable effects of a symbolic system that constructs and reproduces race as a form of social difference (LEE, 2005, p. 235).*

Compreendendo então a raça como um sistema reprodutor das diferenças sociais, a cultura é essencializada e afirma-se como sagrado o caráter da comunidade, a identidade do grupo ou da nação, a obrigação de defender a integridade, a identidade e a especificidade da nação ou comunidade e, portanto, sua diferença (cor da pele, da textura da pele e do cabelo,

dos gestos culinários, do modo de vestir, higiene, formato dos olhos, religião, das formas de parentesco e de casamento, da música, da dança, da pintura, dos modos de pensar). Essa diferença tanto pode ser genética e hereditária quanto puramente histórico-cultural, pois o importante não é a causa ou origem dessa diferença e sim sua existência visível.

### 1.3. A DISCRIMINAÇÃO CONTRA IMIGRANTES.

Os migrantes confrontam uma série de atitudes discriminatórias e situações de intolerância e exclusão que lhe são direcionadas e que vão repercutir no exercício dos seus direitos. Esta exclusão social em que vive a população migrante é também resultado de construções sociais, econômicas e políticas do sujeito migrante, da qual se destacam: a) a construção cultural ligada à formação do Estado Nação moderno e b) a exploração inerente ao próprio modelo capitalista de produção que se apoia em vulnerabilidades diversas para o seu sustento. Tais como: violações aos direitos humanos e cidadania, ausência direitos políticos, assimetrias de poder entre estrangeiros e nacionais, a falta de garantias trabalhistas e sociais, discriminação étnico-racial, xenofobia e o discurso antimigratório.

Na medida em que essas duas origens (a construção cultural e a do capital) influenciam toda a construção do poder e do saber dentro dos Estados Latino-americanos, toda essa base epistemológica<sup>12</sup> é utilizada por suas instituições para dar significado aos conceitos e às categorias de suas ações junto à população.

Não obstante, sendo o sistema econômico vigente estruturado na exploração, ele é projetado para reduzir custos e maximizar ganhos, de forma que a vulnerabilidade do trabalhador migrante, além da exclusão e discriminação dos mesmos, é explorada por esse sistema através da transnacionalização da mão de obra (PIZARRO, 2009).

Nessa lógica, a restrição à cidadania serve como um dos mecanismos de regulação social das minorias migrantes, a condição de indocumentação, ou “ilegalidade” dos imigrantes é funcional para a lógica de acumulação do capital, levando essa população a uma vulnerabilidade estrutural (PIZARRO, 2009).

Há outros mecanismos de regulação que seguem funcionando ainda quando se reconheça a legitimidade dos Direitos Humanos, como a discriminação étnico-racial e o

---

<sup>12</sup> A base epistemológica na América Latina é eurocêntrica e liberal. O imaginário hegemônico, segundo Walter Mignolo, constitui-se ao longo da formação do sistema moderno/colonial, e afirma houve uma verdadeira colonização epistemológica pautada no etnocentrismo, no eurocentrismo arraigado no seio da modernidade, tanto na filosofia, literatura, religião como na ciência (MIGNOLO, 2003, p.505).

fundamentalismo cultural por um lado, e por outro a existência de relações sociais desiguais entre nacionais e imigrantes estrangeiros.

A fragmentação cultural contribui também para essa tendência geral. Ela torna mais delicada a fórmula do Estado-nação, já que a nação não pode tão facilmente como antes reclamar para si o monopólio ou o primado absoluto da identidade cultural das pessoas reunidas no seio da comunidade imaginária que ela constitui, segundo a expressão de Benedict Anderson (1983)[...] (WIEWIORKA 1997, p.19)

As sociedades latino-americanas se apoiaram em um pensamento europeu baseado em uma forte tendência de homogeneização da população, como forma de integração social, orquestrado principalmente pelas elites dominantes. Essas ideias podem resultar em violências de cunho nacionalistas que pretendem proteger a nação de ameaças externas e purgá-la de tudo que poderia manchar sua homogeneidade, como também pode ser observado em conflitos migratórios atuais nas sociedades europeias.

O outro, na história da humanidade é sempre o estranho, o hostil em potencial e o inimigo, para os antepassados os homens que habitavam as suas fronteiras eram sempre bárbaros (CLEMENTI, 1995). E quando a sociedade busca justificar o mal geral, vai fazê-lo imputando-o à alguém, que se torna o seu bode expiatório. A utilização dos imigrantes como bode expiatório para as crises econômicas e para os diversos males da sociedade ainda é muito recorrente em todas as partes do mundo, os imigrantes acabam sendo vistos como corruptores da ordem pública, entes extracomunitários que perturbam a vivência da comunidade.

Esses imigrantes são estereotipados pelas suas características étnico-raciais e menosprezados pelo ideário nacional branco-europeu. O discurso racista funde as suas raízes, como já explicitado, com a própria formação do estado nação e opera na produção das subjetividades dos cidadãos. A própria Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial da ONU entende a discriminação origem nacional como uma forma de discriminação étnico-racial. Como afirma em seu artigo primeiro:

Para os fins da presente Convenção, a expressão "discriminação racial" significará toda distinção, exclusão, restrição ou preferência baseada em raça, cor, descendência ou origem nacional ou étnica que tenha por objeto ou resultado anular ou restringir o reconhecimento, gozo ou exercício em um mesmo plano (em igualdade de condição) de direitos humanos e liberdades fundamentais nos campos político, econômico, social, cultural ou em qualquer outro campo da vida pública (CONVENÇÃO INTERNACIONAL

SOBRE A ELIMINAÇÃO DE TODAS AS FORMAS DE DISCRIMINAÇÃO RACIAL, 1968).

Apesar de que a discriminação de origem nacional e a discriminação étnico-racial serem distintas, às vezes elas se sobrepõem, sendo por vezes difícil separar essas duas formas de violência. A violência nacionalista é limitada, frequentemente mais étnica ou até racial, do que propriamente nacionalista. Constitui, assim, o elemento mais espetacular da renovação da violência hoje, que é dado pelas referências crescentes de seus protagonistas a uma identidade étnica ou religiosa (WIERWORKA, 1997). Na América Latina podemos afirmar que a discriminação étnico-racial está na base dos sentimentos xenófobos e ela se transfere ao estrangeiro especialmente se ele não for branco e imigra de um país com população afrolatina e afrocaribenha, como afirma Hopenhayn:

*Trás siglos de exclusión y dominación, a principios del nuevo milenio los pueblos indígenas, afrolatinos y afrocaribeños presentan los peores indicadores económicos y sociales y tienen escaso reconocimiento cultural y acceso a instancias decisorias. Además, la discriminación étnica y racial también está en la base de los sentimientos xenofóbicos en los países de la región. En América Latina y el Caribe la xenofobia hunde sus raíces históricas en la discriminación étnico-racial. El imaginario cultural de negación del otro se transfiere más tarde al otro-extranjero, sobre todo si no es blanco y migra desde países caracterizados por una mayor densidad de población indígena, afrolatina o afrocaribeña (HOPENHAYN, 2001, p.5).*

A discriminação da sociedade receptora contra eles baseia-se em uma série de características que o estrangeiro apresenta, tais como, a origem nacional, o status legal, nível educativo e socioeconômico, assim como características fenotípicas. Os imigrantes também são racializados a partir de suas características culturais e compreendidos como seres humanos diferentes. Os seus filhos herdaram essas características perante os olhos da comunidade receptora, mesmo nunca tendo morado no país de origem de seus pais sendo estigmatizados por isso. A compreensão de uma raça não biológica, na prática aprofunda-se no discurso, nas fronteiras simbólicas e na identidade (LEE, 2005).

Dessa forma, a tese é a de que o tratamento discriminatório aplicado aos imigrantes internacionais em diversos países latino-americanos tem suas raízes ligadas ao pensamento eurocêntrico que ainda predomina e legitima comportamentos tendo como base a superioridade racial, legitimando assim diversos tipos de violência com base na crença dessa superioridade.

#### 1.4. AS PARTICULARIDADES DA DISCRIMINAÇÃO NA AMÉRICA LATINA: FORMAÇÃO DO ESTADO-NAÇÃO A PARTIR DA COLONIZAÇÃO.

A América Latina é uma região onde a questão da discriminação é latente nas suas mais diversas facetas, tanto pela constituição multiétnica das formações dos Estados Nacionais, como pela estratificação social que essa diversidade gerou a partir das formações históricas desses Estados e de seu passado colonial. A negação do outro se apresenta como a raiz histórica da discriminação na América Latina, e algumas dinâmicas políticas atuais do capitalismo global ainda remetem a práticas e discursos tipicamente coloniais, uma colonialidade do poder que tem implicações nas formas contemporâneas de dominação social e na sua história político-econômica.

A coexistência de distintas culturas, formação política e a desigualdade em termos econômicos foram características da sociedade colonial. A colonização foi um processo de submetimento e exploração brutal para a população aí existente. O contato com a população do “Novo Mundo” satisfez o papel de “outro” necessário como contraponto para o estabelecimento das fronteiras do que é ser europeu e levou o colonizador a ter que formular a sua visão de si e do mundo e, a partir daí, a justificar a dominação de outros povos e a exploração de suas riquezas. E isso foi feito, principalmente, a partir da criação e naturalização de diferenças entre os seres humanos que chegavam e os que ali estavam.

O conceito de etnocentrismo pode ser recuperado aqui, pois a América Latina traz marcas de um passado colonial que podemos classificar como profundamente etnocêntrico. A hegemonia europeia no mundo faz com que se confunda muitas vezes o conceito de “etnocentrismo” com “eurocentrismo”, misturando-se as questões étnico-raciais e localizando este etnocentrismo a partir da ideologia desenvolvida na Europa.

O filósofo Enrique Dussel defende que para além do comportamento etnocêntrico encontrado em todas as sociedades, a ideologia europeia é a primeira que se pretende universal. Ela posiciona-se como o “centro do mundo” e o reordena partir de si:

*Si se entiende que la "modernidad" de Europa será el despliegue de las posibilidades que se abren desde su "centralidad" en la Historia Mundial, y la constitución de todas las otras culturas como su "periferia", podrá comprenderse el que, aunque toda cultura es etnocéntrica, el etnocentrismo europeo moderno es el único que puede pretender identificarse con la "universalidad-mundialidad". El "eurocentrismo" de la Modernidad es*

*exactamente el haber confundido la universalidad abstracta con la mundialidad concreta hegemonizada por Europa como "centro" (DUSSEL, 2000, p.29).*

O autor nos explica que o etnocentrismo europeu colonial está profundamente ligado à criação da modernidade. Quanto à modernidade, ela aparece quando a Europa se afirma como “centro” de uma história mundial e, identificando-se como centro, inaugura a “periferia” que, como polo oposto, é parte de sua própria definição. 1492 é o ano, segundo a sua tese, de nascimento da modernidade:

A modernidade então nasceu quando a Europa pôde se confrontar com o seu “outro” e controlá-lo, vencê-lo, violentá-lo: quando ela pôde se definir como um ego descobridor, conquistador, colonizador da alteridade constitutiva da própria modernidade. E esse outro não foi “descoberto” como outro, e sim “en-coberto” como “si mesmo” (DUSSEL, 1993, p.8).

O conceito da modernidade, segundo Dussel, está encoberto de um “mito”, e esse mito seria o eurocentrismo e uma teoria desenvolvimentista, que qualifica como “falácia” onde se criou no pensamento europeu uma escala evolutiva do desenvolvimento das civilizações tendo as europeias como o cume. O conceito de “desenvolvimento”, explica Dussel (1992, p.17), tem um papel central na ontologia hegeliana e também uma direção espacial: vai do oriente ao ocidente, e a Europa é absolutamente o *fim da história universal*, colocando os outros povos como se estivessem em um estágio de “imaturidade” ou de “infância” essencial, e esse estágio de imaturidade seria fomentado pela preguiça e covardia dessas populações. Enrique Dussel (1992, p.17-19) conclui que a tese do “desenvolvimento” da história do leste para o oeste é puramente ideológica, e é um momento constitutivo do eurocentrismo. Afirma que os acontecimentos históricos-chaves para a implantação do princípio da subjetividade europeia foram a Reforma, a Ilustração e a Revolução Francesa.

Quijano e Casanova continuam o argumento de Dussel, e articulam etnocentrismo europeu com o estabelecimento de diferenciações étnico-raciais a partir desta visão de mundo, trazendo consequências para a divisão social e as classificações no mundo do trabalho a partir de classificações étnico-raciais. Verifica-se um padrão de poder configurado nos primeiros séculos de dominação e a determinação destas relações de poder sobre a América (QUIJANO, 2005). A colônia foi o fruto do contato de duas civilizações, classificadas uma (a europeia) como avançada e outra (a colonial) como mais atrasada, o que caracteriza as relações típicas do europeu evoluído e do indígena arcaico, e as formas pelas quais, um domina e explora o

outro, reforçando suas relações desiguais com processos discriminatórios (CASANOVA, 2002). Nessa lógica, o mito que funda a versão eurocêntrica da modernidade é a ideia do estado de natureza como um ponto de partida do curso civilizatório cuja culminação é a civilização europeia ou ocidental. Desse mito se origina a perspectiva eurocêntrica evolucionista, de movimento e de mudança unilinear e unidirecional da história humana. O eurocentrismo do modelo colonial/capitalista de poder não se deveu somente à posição dominante na nova geografia do mercado mundial, e sim, também e, sobretudo, a essa classificação social básica racial da população mundial.

A diferenciação étnico-racial na América, então, foi uma maneira de outorgar legitimidade às relações de dominação impostas pela conquista, uma nova maneira de legitimar as já antigas ideias e práticas de relações de superioridade/inferioridade entre dominantes e dominados (QUIJANO, 2005).

Quijano nos fala da formação de relações sociais fundadas na ideia de raça, baseada nas diferenças fenotípicas entre conquistadores e conquistados, posteriormente identificadas como supostas diferenças biológicas<sup>13</sup> que na América teriam produzido novas identidades sociais (índios, negros e mestiços) e redefinido antigas. Essas identidades foram associadas às hierarquias, lugares e papéis sociais correspondentes. As raças, ainda, são categorias de grande poder e muito ligadas à política e às relações de poder. A construção da categoria raça e do racismo, por exemplo, também é compreendida por alguns teóricos<sup>14</sup> como resultante de uma estratégia de dominação.

*El colonialismo va a ser una fuente primordial para la constitución de las ideas sobre las diferencias raciales. La misma idea de la superioridad racial europea frente a la supuesta inferioridad y salvajismo de los nativos de América serán parte de los procesos históricos de construcción de imágenes culturales de conquistados y conquistadores (SAID, 1993).*

Quando as colônias conseguem sua independência, as suas estruturas não mudam subitamente. As elites, em especial a pertencente à burocracia estatal, começam a reproduzir a típica opressão dos senhores estrangeiros, cujos domínios foram destruídos e explorados. Assim, a estrutura colonial e o colonialismo interno se diferenciaram da estrutura de classes,

---

<sup>13</sup> Aqui cabe lembrar que o racismo científico somente foi desenvolvido mais tarde na história e que Quijano faz um deslocamento epistemológico temporal na sua tese. O racismo científico é uma teoria iniciada no Séc. XVII, onde começa a ganhar terreno a ideia de origens diferentes para os seres humanos e a hierarquização evolucionista. São concebidas diferenças biológicas para explicar as diferenças sociais e psicológicas entre os indivíduos e as sociedades. A teoria ganha força século XIX e início do século XX (WADE, 2000).

<sup>14</sup> Teóricos como Franz Fanon, Anibal Quijano, Santiago Gomez-Castro, dentre outros.

não sendo apenas uma relação de domínio e exploração dos trabalhadores pelos proprietários dos bens de produção e seus colaboradores, mas uma relação de domínio e exploração de uma população (com diferentes classes, proprietários, trabalhadores) por outra população que também tem diferentes classes (proprietários, trabalhadores) (CASANOVA, 2002, p.240-241).

Após a independência, as ex-colônias ibero-americanas passam por processos de formação da sua identidade e da construção dos seus Estados-nação. No mundo moderno, as culturas nacionais em que nascemos constituem uma das principais fontes de identidade cultural. Pensamos nelas como se fossem parte de nossa natureza essencial e acabamos transformando as identidades nacionais nas representações culturais. A formação das nações latino-americanas no pós-independência, semelhante ao modelo europeu, podem ser interpretadas, como explicitado por Anderson, como Comunidades Imaginadas. Uma nação é um exemplo de comunidade socialmente construída, imaginada por pessoas que percebem a si próprias como parte de um grupo. A comunidade é imaginada, pois os membros da nação nunca poderão conhecer todos os seus conterrâneos e mesmo assim terão mentalmente uma imagem de comunhão entre eles (ANDERSON, 1993). A Nação acaba por não ser apenas uma entidade política, mas algo que produz sentidos, um sistema de representação cultural. As pessoas não são apenas cidadãos legais de uma nação, elas participam da ideia de nação tal como representada em sua cultura nacional. Para a criação de uma nação, cria-se também uma comunidade simbólica, homogeneizada. (HALL, 2011, p. 47-49).

As sociedades latino-americanas herdaram da Europa uma forte tendência de homogeneização da população como forma de integração social, orquestrado pelas elites dominantes do país. Nesse processo, tais elites sustentam uma pirâmide social criada pelos colonizadores, onde as hierarquizações raciais têm continuidade no modelo de nacional independente. Além disso, cria-se uma ideia de nação baseada na mestiçagem como forma de assimilar e suprimir as etnias indesejadas a uma civilização moderna e progressista.

Nesse sentido, uma cultura nacional é um discurso, um modo de construir sentidos que influencia e organiza tanto nossas ações quanto a concepção que temos de nós mesmos (HALL, 2011, p.49) e os Estados-nação latino-americanos, criam em sua formação uma narrativa histórica e um discurso cultural nacional embasado na ideia de um único povo, uma única nação mestiça. Um processo paradoxal que tinha como objetivo fazer um contraponto às estruturas hierárquicas coloniais, mantendo um pensamento evolucionista que dicotomizava civilização e barbárie.

*Los Estados Nacionales en el siglo XIX se plantearon la superación de las estructuras jerárquicas de la colonia bajo la bandera de una sola cultura y una sola nación, lo que sirvió también para empresas de homogenización nacional que arrasaron con las culturas indígenas, mediante aculturación o exterminio. Con dicotomías excluyentes, como "civilización o barbarie", se forzó a las culturas indígenas a someterse a las formas culturales dominantes (HOPENHAYN, 2001, p.10).*

A nação, obviamente, não é homogênea dentro dela existem diferentes classes sociais, grupos étnicos e gênero, portanto, a homogeneidade que o Estado-nação tenta criar é um esforço, as identidades nacionais têm que ser fortemente generalizadas para que isso aconteça (HALL, 2011, p. 61). Na dinâmica dos povos colonizados a hegemonia cultural coloca o colonizador na condição de “único povo”. No fundo, a tendência das culturas a formação de grupos e homogeneização tem mais a ver com o poder e dominação. Foram adotadas nesse processo práticas de assimilacionismo dos diferentes povos, com o discurso de que esses movimentos eram *benéficos* aos demais povos, pois dentro da diversidade de culturas na nação havia a crença de que há culturas superiores e abertas ao progresso e destinadas a marcar o rumo da nação. (CASTELLANOS, 1998, p.14-16).

Dessa forma, nas sociedades latino-americanas a unidade nação foi construída com a base na negação da diferença, criando um permanente estado de negação e conflito com os estados nacionais. E a inclusão pela mestiçagem foi, como em diversos contextos mundiais, uma forma de expressar a incompatibilidade das diferenças culturais e biológicas (CASTELLANOS, 1998, p.18) nessas nações, e a segregação e violência como expressões da rejeição às culturas classificadas como inferiores e bárbaras gerando o preconceito e discriminação direcionados a esses povos.

Esse processo de formação da identidade nacional não interfere apenas nas expressões de rejeição ligadas às culturas “inferiores” nacionais, mas estabelece um padrão étnico-racial que se estende ao não nacional, e especialmente ao não nacional não branco. O que acontece, segundo Castellanos, é uma racialização das diferenças. Na ideologia do nacionalismo dos estados nacionais surgidos da colonização europeia, foram reproduzidas formas de exclusão e racismo como hostilidade étnica (1998, p.20).

*[...] la discriminación étnica y racial también está en la base de los sentimientos xenofóbicos en los países de la región. Tal discriminación se transfiere al otro-extranjero, sobre todo si no es blanco y migra desde países caracterizados por una mayor densidad de que población indígena, afrolatina o afrocaribeña. (HOPENHAYN, 2001, p.5)*

Além da questão racial, também é difícil separar nação, estado e capitalismo nessa formação. Os processos de acumulação primária de capital a partir da exploração colonial tiveram um papel importante na constituição do cenário atual, tanto na formação hegemônica cultural dos Estados latino-americanos, como na formação da hegemonia do capital e poder no sistema-mundo<sup>15</sup>. Segundo Quijano, “[...] o capitalismo, só se consolida como estrutura mundial de poder a partir do contato do europeu com os colonizados, que possibilita a formação de um padrão de dominação/exploração/conflito, articulado em torno de um eixo capital-trabalho mercantilizado” (2011). A burguesia generalizou o mercado e ideologizou a sua cultura através de instituições difusoras para exercer a dominação e a sua própria vontade de “assimilar-se” daqueles membros da cultura dominante e alcançar os benefícios do progresso e da civilização (CASTELLANOS, 1998, p. 14).

A partir do discurso eurocêntrico, as noções dualistas de capitalismo versus pré-capitalismo, civilização versus barbárie e evolução versus atraso, dentre outras, justificaram a hegemonia europeia no nascente sistema-mundo moderno não somente no plano da dominação política e do ordenamento econômico, mas também em todas as formas de controle da subjetividade, da cultura, e em especial do conhecimento e sua produção. As relações interétnicas ligadas a processos capitalistas asseguram as relações de exploração lógica de diferenciação combinada com desigualdades (CASTELLANOS, 1998, p.20) até os dias de hoje. E apesar da ênfase na herança cultural colonial ser uma das questões mais relevantes sobre a relação preconceito/discriminação, como já exposto, não se pode esquecer a importância da discriminação nos processos de exploração capitalista e competição no mercado de trabalho.

Além do que, no esforço de compreender a dinâmica na discriminação na América Latina, transpondo o resquício colonial aos dias de hoje é também fundamental a compreensão de que essa força hegemônica do pensamento capitalista neoliberal, a sua capacidade de apresentar sua própria narrativa histórica como conhecimento objetivo, científico, e universal e sua visão da sociedade moderna como forma mais avançada – e, portanto, a mais normal – da experiência humana, está apoiada nestas condições histórico-culturais específicas (LANDER, 2005, p. 01), pois ao deter mundialmente o poder econômico e militar, o ocidente ao disseminou ideias e teorias dominantes e hegemônicas,

---

<sup>15</sup> Para Teoria do sistema-mundo ou teoria de sistemas mundiais ver: Immanuel Wallerstein, André Gunder Frank, Samir Amin, Giovanni Arrighi e Theotônio dos Santos.

universalizando concepções e valores mundialmente importantes para a humanidade, o que interfere não somente nas dinâmicas de discriminação como nos fundamentos dos direitos humanos e das políticas antidiscriminatórias a serem discutidas nesse estudo.

## **CAPÍTULO 2 - ESTUDOS SOBRE O PRINCÍPIO DA NÃO DISCRIMINAÇÃO**

Para analisar a efetivação do direito a não-discriminação pelas instituições de enfrentamento à discriminação, é necessário compreender como é a apropriação do conceito jurídico pela sociologia e como a ação pública intersecciona essas áreas do conhecimento para efetivar a prevenção e o combate à essa prática. Neste capítulo, traremos as discussões sobre a importância de se debater os conceitos dentro das instituições estatais que os operacionalizam, e as lutas desenvolvidas na construção desta operacionalização, compreendendo a instituição estatal como ferramenta para analisar as lutas e os efeitos práticos e simbólicos dos movimentos globais, sobre o seu funcionamento (ABELES, 2005).

Sobre os conceitos operacionalizados pelas instituições estatais, duas questões variantes da relação do direito com a sociedade despontam. A primeira diz respeito à transferência da categoria para o campo da sociologia enquanto disciplina e as suas limitações, discutidos por Bereni e Chappe<sup>16</sup>. A segunda, trata das limitações do direito positivo e, mais especificamente, da implementação dos direitos humanos nas sociedades.

Trazer os aportes da Teoria Crítica dos Direitos Humanos é importante para posicionar-se na periferia, afastando-se do sistema dominante, com o fim de atingir um olhar diferenciado, uma postura distinta a fim de observar os gargalos teóricos. Ressalta-se, no entanto, que o objetivo das críticas não é a desconstrução dos princípios de direitos humanos, da igualdade e da não-discriminação, e sim promover observações para a melhoria e a universalização desses direitos, bem como o acesso a bens e oportunidades.

### **1.2. INTERSECÇÕES ENTRE O DIREITO E A SOCIOLOGIA**

O conceito de discriminação é uma categoria fortemente marcada pelo direito em sua perspectiva jurídico-positiva e legalista, e isso gera reflexos na importação da categoria de discriminação para a sociologia e para o estudo das relações de poder. Ele é formulado no cruzamento entre diferentes áreas do conhecimento, não sendo monopólio nem fruto do direito. Contudo, o direito operacionalizou a questão através de uma definição formal da

---

<sup>16</sup> Optaremos por traduzir somente as citações diretas do original em francês para facilitar a compreensão pois a consideramos de mais difícil acesso.

categoria. Os juristas se apropriaram dessa categoria e com base na formulação de razões jurídicas, auxiliaram na compreensão das relações de poder<sup>17</sup> que permeiam o conceito. Teóricos como Bereni e Chappe defendem que, apesar disso, os informes em discriminação e direito dificilmente serão explorados como faria uma perspectiva sociológica. O reconhecimento jurídico do conceito de discriminação existe desde os anos 1960 nos Estados Unidos, e fomentou o surgimento de toda uma rica literatura sociológica mais recente sobre o assunto. Contudo, a discriminação é uma categoria de análise sociológica, que apesar de ter se mantido próxima e em diálogo com o direito, é autônoma (BERENI, 2011, p.16). Conforme Bereni, a sociologia deve ocupar o campo conceitual da antidiscriminação para não ser reduzida à apoiadora das operações juristas neste debate:

(...) uma sociologia da discriminação deve enfrentar a questão da sua ancoragem jurídica, caso contrário se arriscará a reduzir-se a uma forma de engenharia social que dá apoio à definição de um problema público operado por legisladores ou juristas<sup>18</sup> (BERENI, 2011, p.11, tradução nossa).

Uma das questões colocadas no relacionamento da sociologia com a ancoragem jurídica do conceito de não-discriminação é a sua articulação com o princípio da igualdade. Bereni e Chappe afirmam que considerar o princípio da não-discriminação como uma nova norma legal é aparentemente paradoxal, pois a não-discriminação faz parte do “corolário” do princípio da igualdade, positivados desde a Revolução Francesa, nos artigos primeiro e sexto da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, que proíbe diferenças de tratamento arbitrário de indivíduos colocados na mesma situação (BERENI, 2011, p.13). Apesar desta aparente paradoxalidade, há duas questões importantes que justificam a introdução do princípio na não-discriminação como norma: A primeira é o fato de ele ser mais restritivo que o princípio da igualdade na sua definição e âmbito de aplicação, e a segunda é o fato de ele carregar uma visão mais pragmática do princípio da igualdade, pela preocupação com uma tradução real do padrão de igualdade formal, que combinada com aportes das ciências sociais, transforma o direito a não-discriminação em um direito mais ativo e induz a uma definição também mais proativa e mais eficaz. (BERENI, 2011, p.13-15).

Nesse ponto, a introdução da discriminação indireta, também contribui no sentido de pensar a discriminação como o resultado de uma situação social (BORILLO, 2008),

---

<sup>17</sup> Para relações de Poder, ver Weber (1998).

<sup>18</sup> Do original: “(...) *il nous semble qu’une sociologie de la discrimination doit affronter la question de son ancrage juridique, faute de quoi elle risquerait de se réduire à une forme d’ingénierie sociale en support à la définition d’un problème public opéré par les législateurs ou les juristes*”(BERENI, 2011, p.11).

fortalecendo o vínculo com as ciências sociais, e com o princípio da não-discriminação. Como uma norma jurídica, passa pela aproximação do conceito com as ciências sociais, ajudando a legitimar a análise sociológica das relações de poder, e as ciências sociais dão conta de revelar os sistemas de produção e reprodução das desigualdades, fundamentais para a ampliação da visão de discriminação.

A "sociologia da discriminação", como denominam Bereni e Chappe (2011, p.10), após alguns anos, começou a apresentar-se como um subcampo disciplinar que trabalha para requalificar antigos estudos como os de raça, gênero, sexualidade, etc., e aproximando-se da sociologia tradicional das desigualdades sociais. O termo discriminação tornou-se uma nova forma de nomear e classificar uma variedade de mecanismos de reprodução de desigualdades. Ele possui diversas contribuições e limitações, atribuídas a ele sua ancoragem jurídica, e é preciso considerá-las na análise sociológica da produção de desigualdades (BERENI, 2011, p.18).

Repensando as desigualdades sob o prisma da discriminação, a introdução da categoria de discriminação no campo da sociologia<sup>19</sup> aportou várias virtudes heurísticas a ele. Essa introdução permitiu promover novas formas de análise dos mecanismos de produção da desigualdade. O foco no exame dos processos discriminatórios permitiu que as questões desviassem da intenção, discursos e ideologias, que até então eram o prisma dominante de estudos sociológicos sobre o racismo (BERENI, 2011, p.19).

Bereni e Chappe citam, como exemplos, as pesquisas sobre o tema, especialmente as pesquisas estatísticas e métodos de ciências sociais, e os avanços na inversão do ônus da prova<sup>20</sup> na discriminação e a conduta da ação pública antidiscriminatória, que visa geralmente facilitar o uso da lei por parte de potenciais vítimas de discriminação, influenciando de maneira mais ou menos prescritiva o comportamento de potenciais autores de discriminações. Pode-se afirmar o mesmo com relação à introdução de políticas de ação afirmativa<sup>21</sup>.

Como já explicitado anteriormente nesse trabalho, o fenômeno da discriminação tem um componente coletivo, pois consiste em um conjunto de atitudes em direção a uma pessoa ou a um grupo de pessoas, pelo fato de pertencerem à categoria social que pertencem

---

<sup>19</sup> Aqui os autores falam especificamente da sociologia francesa.

<sup>20</sup> Anteriormente em questões de discriminação, ficava a carga da vítima provar a discriminação sofrida por ela, e o pensamento onde incumbe-se o agente promotor da discriminação de provar a sua inocência foi realmente um avanço para o campo.

<sup>21</sup> As políticas de ação afirmativa já foram explicitadas na introdução deste trabalho como mecanismos de discriminação positiva, que os autores trabalhados neste capítulo explicam como: "*ações de políticas públicas que suspendem temporariamente o tratamento de igual padrão, para tratar das desigualdades reais que afetam indivíduos por causa de sua participação em determinados grupos considerados estruturalmente desfavorecidos*" (BERENI, 2011, p.15).

(ZEPEDA, SOLANO E ALLPORT), ou seja, é uma ação direcionada a grupos a partir das características sociais específicas desses grupos, e em razão do pertencimento a este grupo.

Nessa direção, os estudos sociológicos sobre a discriminação foram rapidamente libertos do paradigma individualista que prevalecia nos significados jurídicos iniciais desta noção. A discriminação é concebida como o funcionamento da (re) produção das relações de poder estruturais, que engendram os grupos sociais, majoritários e minoritários (BERENI, 2011 p.16). Para explicar esse tipo de ação, Bereni e Chappe evocam o conceito de "desvantagem cumulativa" em que as discriminações anteriores explicam a persistência de desigualdades na distribuição dos recursos sociais, bem como a persistência de comportamentos discriminatórios, na herança do passado. O conceito explica que, a partir de uma inversão entre causas e consequências, os antigos efeitos discriminação intencional vêm a justificar a continuação do tratamento diferencial a determinado grupo (BERENI, 2011 p.16).

O conceito de desvantagem cumulativa faz coro com a contextualização realizada no primeiro capítulo acerca dos efeitos da herança colonial da América Latina e, por conseguinte, na influência dos processos de discriminação locais. Ao transpor o conceito de “desvantagem cumulativa” na América Latina, o colonialismo promoveu essa herança de diferenciações e, até os dias de hoje, os grupos dominantes se definem como superiores ou mais legítimos a gozar direitos e excluem populações e grupos com base em suas características físicas e biológicas, ou culturais. O que gera mecanismos e sistemas institucionais de dominação que reproduzem o tratamento diferencial e impedem o acesso equitativo de grandes grupos populacionais ao desenvolvimento econômico e social (ABREU, 2013, p. 249).

Bereni e Chappe também apontam limitações no enriquecimento da discriminação, e das formas de pensar a desigualdade por esse hibridismo herdado da matriz jurídica do conceito. Por exemplo, ao realizar-se uma reflexão sobre os desafios sociológicos da equidade jurídica nos critérios de discriminação, se esta propriedade permitir pensar semelhanças e cruzamentos, a mesma pode tender a unificar artificialmente as relações de poder que são baseadas em histórias e mecanismos específicos, que deveriam ser compreendidas singularmente (BERENI, 2011, p. 20). Problemática essa que já vem sendo discutida longamente pela teoria crítica de direitos humanos e que falaremos a seguir. Além disso, outra preocupação dos autores são as consequências da generalização de um raciocínio de: "todas as coisas são iguais", pelo fato de tipicamente ser utilizado como prova jurídica da sociologia da discriminação. Este é um método de análise que tende a separar artificialmente mecanismos

fortemente unidos uns aos outros, para essa prova, e para que não o seja, deve ser completado por outros dispositivos e formas de análise de realidades que capturem e meçam a produção de desigualdades (BERENI, 2011 p.20).

Na mesma linha de raciocínio, outra questão é a padronização que o direito faz para as definições – a construção conceitual para a definição de se houve ou não o ato discriminatório, o que muitas vezes impede a categorização do ato de discriminação em si. Recuperando dados da pesquisa aqui apresentada, esta é uma questão que todas as ouvidorias e instituições de combate à discriminação enfrentam ao tratar dos casos de discriminação: se, por um lado, falta clareza nas definições, o que dificulta o enquadramento dos casos de discriminação e deixa à discricionariedade do operador da norma, por outro, a restrição das mesmas definições quando transformadas em normas jurídicas, deixam a sua atuação restrita para enquadrarem-se no perfil da lei a ser colocada em prática (Informação Oral, Entrevistado nº6).

Outra questão trazida para esta reflexão pelos os autores Bereni e Chappe (2011) dispõe sobre a relação entre público e privado na questão da discriminação. As teorias sobre discriminação cunhadas nos anos de 1970, especialmente na questão de discriminação de gênero, apontam que não é possível separar a dimensão privada da pública no combate à discriminação, pois as relações que se desdobram no mercado, que é um espaço amplamente público, são as mesmas relações sociais e regras que fazem parte do que é considerado socialmente o espaço “privado” (nas relações sociais entre os indivíduos). Não se pode compreender a construção das desigualdades entre homens e mulheres no mercado de trabalho ou na política sem a articulação com as relações de poder no privado. Assim, há que ser ter o cuidado de não negligenciar a importância do que acontece em privado na (re) produção dos padrões de dominação.

E é com base nesta reflexão sociológica que muitas instituições de combate à discriminação enfocam a questão da educação sobre a discriminação, a fim de produzir uma consciência social dos mecanismos culturais de reprodução da discriminação, enfocando inclusive nas relações privadas, e o CONAPRED, que estudaremos a seguir é um exemplo para essa reflexão.

### **1.2.1. Alguns estudos sobre o princípio da não-discriminação**

Grande parte dos estudos sociológicos e jurídicos sobre a discriminação iniciaram nos Estados Unidos. Os autores Laure Bereni e Vicent-Arnaud Chappe fazem em seu trabalho uma breve recopilação dos principais estudos sobre a matéria. Segundo os autores, a primeira questão estudada sobre o princípio foi o alcance e eficácia do direito da discriminação na reprodução de relações de poder, e sua capacidade para promover mudanças sociais. A questão aí é a existência de uma diferença de intencionalidade e poder na elaboração dessas normas que pode comprometer a utilização das mesmas pelos grupos que delas necessitam – o que significa que há tensões do uso da lei pelas elites e profissionais do direito, e abordagens favoráveis às pessoas comuns, e nem sempre ambas as perspectivas são articuláveis o que pode gerar ineficácia na aplicação das normas. Segundo Bereni e Chappe estas pesquisas, tendem a questionar o lugar do direito seja em uma perspectiva reformista do direito (Delazay, Silbey) ou de uma perspectiva mais crítica - e muitas vezes mais teórica – visando "desconstruir" a ideologia do direito (Critical Legal Studies) (2011, p. 24).

A discriminação institucional<sup>22</sup>, termo cunhado na década de 1970, na esteira da categoria de racismo institucional, analisa as formas contemporâneas de discriminação, em uma era pós-direitos civis, onde a ideologia igualitária ganhou terreno e onde os preconceitos (racial, sexista, homofóbico, etc.) são menos visíveis e dissimulados. O conceito demonstra que as instituições incluem em suas operações de rotina uma multiplicidade de normas e práticas que têm efeitos discriminatórios, apesar da sua aparente neutralidade. Esta visão sistêmica de discriminação baseou-se, nos Estados Unidos, em um corpo de pesquisa em psicologia social cognitiva, que mostrou que os indivíduos constantemente e inconscientemente mobilizam os esquemas de percepção que podem levar a comportamentos discriminatórios - sem que seja possível resistir por mera "consciência".

Outras pesquisas<sup>23</sup> exploraram o efeito cumulativo da discriminação vivida em várias esferas sociais e fases da vida de um indivíduo. Além disso, nesse período diversos métodos

---

<sup>22</sup> Introduzido pelo Stokely Carmichael e Charles Hamilton (apud BERENI, 2011, p.17).

<sup>23</sup> John Skrentny (apud BERENI, 2011, p.24) explora a transformação do quadro jurídico-político de não-discriminação a um modelo originalmente "daltônico" (caracterizada por um padrão de igualdade de tratamento, centrada nas pessoas e cego para as diferenças), o que aconteceria em um modelo de ação afirmativa "racialmente consciente". Ele mostra que esta tendência, longe de refletir as exigências dos movimentos direitos civis foi iniciada pelas elites burocráticas, políticas e econômicas que temiam consequências políticas negativas no cenário mundial violência urbana a partir do final da década 1960.

Frank Dobbin (apud BERENI, 2011, p. 25) conduz os seus estudos com foco no lugar ocupado nesta mesma história, pelas empresas de elites, e, em particular, pelos peritos dos recursos humanos. Na tentativa de antecipar a definição pelos tribunais de um direito difuso e ambíguo, esses atores paradoxalmente contribuíram para a construção do significado das normas legais, conforme indicado pelo alinhamento dos cortes em suas próprias definições. Robin e Nicholas Stryker Pedriana (apud BERENI, 2011, p. 25) focam no papel determinante de uma agência burocrática da comissão por igualdade de oportunidades de emprego (*Equal Employment Opportunity Commission - EEOC*): que apesar de contar com recursos próprios extremamente baixos, a instituição tem

de mensuração foram desenvolvidos incluindo, por exemplo, enquetes sobre a percepção de discriminação por membros de grupos desfavorecidos e as intenções de potenciais perpetradores discriminação, ou a análise do litígio legal de discriminação (BERENI, 2011, p.17).

As empresas passam a usar instrumentos de gestão de diversidade (*diversity management*), em detrimento do discurso da ação afirmativa e da igualdade de oportunidades. Bereni salienta igualmente, que a crescente opacidade dos objetivos e modalidades na política contra a discriminação deve ser analisada como uma estratégia, incluindo a manutenção de políticas de discriminação positiva, apesar dos desafios contínuos que o princípio meritocrático impõe.

Outro campo profícuo do estudo do direito da discriminação foi o estudo com as empresas e os meios econômicos para a análise do impacto da discriminação nessas relações (Lauren Edelman, Frank Dobbin e outros). Esses estudos mostraram que a história da resposta das empresas a um ambiente jurídico marcado pelo antidiscriminação não é uma adaptação passiva às injunções externas. O que as empresas fizeram foi uma adaptação se suas culturas profissionais e os interesses das empresas (BERENI, 2011 p.29).

Estas análises críticas sobre o uso do direito foram ecoadas por estudos<sup>24</sup> quantitativos para medir, na escala da sociedade americana, uma referência do direito antidiscriminatório manifestada por indivíduos. Esses estudos fizeram parte da continuidade de um contencioso de estudos que destacam a baixa probabilidade de uma situação discriminação chegar a uma queixa formal. Outros estudos<sup>25</sup> comprovam que a chance de haver registro de uma queixa de discriminação aumenta com o nível de escolaridade, sugerindo o sub-registro de discriminação por indivíduos de grupos desfavorecidos.

Na Europa, especialmente na França, as pesquisas sobre gênero, as relações sociais de raça e etnia, sexualidade ou que existiam muito antes da introdução do termo discriminação nesses estudos, através da entrada desta categoria essas pesquisas foram incrementadas com base na “desnaturalização” de “desigualdades naturalizadas”. Além disso, a admissão do paradigma de discriminação estimulou novas pesquisas com objetos previamente pouco

---

conseguido pautar os tribunais, a partir do início dos anos 1970. Daniel Sabbagh (apud BERENI, 2011, p 25) trabalha o paradigma da justiça corretiva, conceito que inicialmente justificou as políticas de ação afirmativa como um instrumento de reparação das injustiças e foi, desde o final de 1970, gradualmente suplantado pelo paradigma da diversidade que era mais consensual.

<sup>24</sup> Baseados em uma pesquisa nacional de empregadores e empregados, Laura Beth Nielsen e Robert L. Nelson (apud BERENI, 2011, p. 31) estimaram que em 2001 menos de um por cento dos afro-americanos que afirmaram terem sido vítimas de discriminação racial apresentaram formalmente uma queixa.

<sup>25</sup> Pesquisas de Bobo e Suh (apud BERENI, 2011, p.32.)

estudados em termos da construção de relações de poder, tais como deficiência, idade ou aparência física. Promove-se, assim, a aproximação e o conhecimento comparativo para a transferência de estudos entre áreas que anteriormente eram relativamente compartimentadas, além do cruzamento de categorias, e abordagens centradas interseccionalidade<sup>26</sup> das relações de poder (BERENI, 2011, p.19).

Desde o início de 2000, as pesquisas foram conduzidas sobre a constituição, história social do direito, e política pública da não discriminação também na Europa. Os autores contam que estas obras, especialmente as francesas, muitas vezes também apontam para a baixa eficácia do enquadramento legal antidiscriminação (BERENI, 2011, p 26).

### 1.3. POR UMA CONSTRUÇÃO DIALÓGICA E CRÍTICA DO CONCEITO DE DISCRIMINAÇÃO

A questão disciplinar no princípio da não discriminação em sua aplicação, como explicitada por Bereni e Chappe, dialoga sobre a tentativa de fazer um retorno simultâneo à apropriação do conceito de "discriminação" tanto por juristas como por sociólogos e defender de sua construção dialógica, ao invés de uma monopolização disciplinar.

Existe uma resistência da sociologia com a noção de discriminação. As críticas ao princípio vêm da suspeita de que a sociologia da discriminação, que de certa forma é ligada à ideologia neoliberal e desvia o olhar das desigualdades estruturais, e que a mesma haveria sido formulada para destronar o paradigma de classe (BERENI, 2011, p.10). O direito à não discriminação, assim como o paradigma dos direitos humanos, seriam os “substitutos” em termos de igualdade em um mundo onde os ideais socialistas não poderiam mais existir, por isso o seu reforço em dois momentos importantes da história mundial: o pós 2ª Guerra Mundial e após a Guerra Fria.

Há uma série de motivos de desigualdades enunciados pelo direito, mas também há motivos de discriminação que não estão neste quadro legal, como a discriminação de classe. Os principais estudos da sociologia da discriminação, no entanto, realizam-se no campo do trabalho e a partir de mecanismos de produção de desigualdade, com análises que se concentram na questão de classe. Bereni e Chappe, em contraposição a esse pensamento afirmam que, ao mesmo tempo em que os autores apresentam a oposição entre

---

<sup>26</sup> Os autores exemplificam com os estudos de raça e gênero com Colette Guillaumin na década de 1970. Utiliza-se o termo “*intersectionnalité*” que foi traduzido de forma livre como interseccionalidade.

“discriminação” e “desigualdade de classe”, colocada por alguns autores, esta pode ser uma oposição falsa, por quatro principais motivos: a) pelo fato de ser baseada em uma suposição chamada de vasos comunicantes, onde cada desigualdade parece ser reconhecida à custa de outras; b) este raciocínio tende a importar e naturalizar no pensamento sociológico as fronteiras arbitrariamente impostas pelo quadro jurídico formal e categorias de entendimento político; c) se os marcadores associados com a classe não estão incluídos no estado atual da lei entre os critérios de discriminação, eles também não são excluídos de sua definição; e d) a dicotomia entre a discriminação e as desigualdades de classe também se configura como um obstáculo para a análise interseccional, que enfatizam a importância de abordar as diferentes relações de poder em sua consubstancialidade<sup>27</sup>. (BERENI, 2011, p. 21-22).

Em outro momento, também se explicou que, na percepção de certos críticos da categoria da discriminação, é presente a ideia de que este conceito, sempre será, na sociologia, um cavalo de Tróia de uma visão de mundo neoliberal que privilegia a afirmação de uma igualdade formal em detrimento da igualdade de oportunidades, ocultando assim, a distribuição real da riqueza (BERENI, 2011, p. 21).

A questão da distribuição da riqueza para o alcance de uma igualdade real é bastante discutida na seara dos direitos, inclusive pelos clássicos liberais de origem contratualista da teoria da igualdade e da teoria da justiça (como Rawls, Dworkin e Amartia Sen). Contudo, o fato de o paradigma principal dessa concepção de direitos ser liberal, leva a discussão na linha da crença na justiça, na neutralidade do estado liberal, e na imparcialidade da moral privada e na igualdade jurídica. Esta perspectiva nos conta Kashiura Júnior, “a igualdade jurídica surge para o funcionamento de uma ordem social específica, e a igualdade é uma abstração que recobre e torna reproduzíveis as desigualdades sociais substanciais que não podem ser extintas, as desigualdades essenciais do capitalismo” (KASHIURA JUNIOR, 2009, p.150).

Na perspectiva de Herrera Flores, a forma corrente de se trabalhar os direitos pressupõe que ao declarar os seres humanos com essa dotação, eles serão garantidos, o que para o autor é uma inversão, a garantia deve começar pelo acesso às formas materiais de acessar a esses direitos:

Por isso, nós não começamos pelos "direitos", mas sim pelos "bens" exigíveis para se viver com dignidade: expressão, convicção religiosa, educação, moradia, trabalho, meio ambiente, cidadania, alimentação sadia, tempo para o lazer e formação, patrimônio histórico-artístico, etc. Prestemos muita atenção, estamos diante de bens que satisfazem necessidades, e não de

---

<sup>27</sup> Ver Danièle Kergoat (2010).

um modo "a priori" perante direitos. Os direitos virão depois das lutas pelo acesso aos bens (FLORES, 2009, p.34).

Dessa forma, compreendemos que, na perspectiva do autor, ao concentrar a busca por direitos e igualdade a partir dos bens, esse processo ganha o enfoque na luta social e que o processo pelo qual se obtém direitos é a partir das dinâmicas sociais, ou seja, a dinâmica social como fonte de direito e não o inverso.

*Nosotros entendemos los derechos humanos como los procesos y dinámicas sociales, política, económicas y culturales que se desarrollan históricamente estrecha relación con la aparición y expansión del modo de producción y de relaciones sociales capitalistas. De ahí la impresión que se tiene acerca de sus orígenes occidentales y las dificultades que se encuentran otras formas de vida, no dominadas de un modo tan absoluto por el capitalismo y sus correspondientes formas de poder, para aceptar la categoría de derechos humanos (FLORES, 2005b, p.18).*

Conforme colocado no início deste subitem, o aumento da categoria legal de discriminação marca a transição para uma visão mais pragmática da igualdade. Os autores afirmam, utilizando os estudos do teórico Jacques Chevalier, que a ênfase na luta contra a discriminação com o surgimento da categoria rompe com uma "visão encantada, herdada da Revolução Francesa, após o que seria suficiente para estabelecer o princípio da igualdade de todos perante a lei para remover qualquer possibilidade de discriminação<sup>28</sup>" (BERENI, 2011, p.14, tradução livre).

Por outro lado, em uma linha mais crítica ao fundamento desde princípios em si, mas também aprofundando a questão da herança “encantada” da Revolução Francesa, o teórico Kashiura Júnior aponta que o direito à não-discriminação parte, como já afirmado, do princípio da igualdade e, por sua vez a noção de igualdade está relacionada com a dimensão dos direitos e liberdades fundamentais e tem como eixo diretor a teoria jurídica liberal e racionalista que se fundamenta na própria condição humana, ou seja, o simples fato de ser humano levaria a pessoa à condição de “sujeito de direitos”.

A pessoa *sujeito de direitos* é, por sua vez, uma abstração criada por esses princípios como “tipo ideal” receptor desses direitos. Este sujeito é uma figura originada na dissolução da sociedade feudal, vive na sociedade civil, mantém relação com outros indivíduos independentes e é um agente da troca mercantil, é o burguês. A sua condição de sujeito da esfera mercantil é a de igualdade, liberdade e propriedade, sem essas três condições

---

<sup>28</sup> Do original : « *Vision enchantée, héritée de la Révolution française, suivant laquelle il suffirait de poser le principe d'égalité de tous devant la loi pour supprimer toute possibilité de discrimination* ».

concomitantes, não haveria o sujeito de direitos. O homem burguês foi, assim, sublimado como o homem universal (KASHIURA JUNIOR, 2009, p.131). Herrera Flores também traz a abstração que a teoria tradicional tem no que tange aos direitos humanos. Considerando que estes direitos são positivados com base em cidadãos hipotéticos e alienados de um mundo contextualizado. Os direitos do homem fora um argumento revolucionário na Revolução Francesa. A realeza ao negar os interesses da burguesia estaria negando também os direitos naturais do homem. “A luta contra os resquícios feudais não foi exatamente uma luta pelo reconhecimento dos Direitos Humanos, mas pelo domínio do mercado, os Direitos Humanos não eram o fim, mas o meio” (KASHIURA JUNIOR, 2009, p.133).

Ao trabalhar aportes do direito internacional como é o caso latente do princípio da não-discriminação, um dos pontos de destaque e uma grande crítica das teorias críticas de direitos humanos em suas diversas vertentes é o universalismo, como afirma Herrera Flores:

*Queda, tristemente evidente, que la forma occidental de luchar por la dignidad humana, es decir, los derechos humanos nada dicen de los modos de existencia inmanentes y concretos de los seres humanos que, por lo visto, están provistos por arte de birlibirloque de los derechos que los textos internacionales y nacionales proclaman. La prestidigitación llega a su colmen cuando se afirma que los derechos humanos son las pautas aplicables universalmente a toda la humanidad. O, en otros términos, nos encontramos con normas, reglas y declaraciones que parecen funcionar por sí mismos sin necesidad de tomar en consideración los contextos de los que necesariamente surgen y en los que pretendidamente se van a aplicar (FLORES, 2005b, p.208).*

É um grande desafio a tentativa de homogeneização cultural e de valores para estabelecer-se universal, e esta é a crítica do relativismo cultural<sup>29</sup> e de outras correntes multiculturalistas<sup>30</sup>. Santos (2003, p.439) diz que:

Ainda que todas as culturas tendam a considerar os seus valores máximos como os mais abrangentes, apenas a cultura ocidental tende a formulá-los como universais. Por isso mesmo, a questão da universalidade dos direitos humanos trai a universalidade do que questiona pelo modo como o questiona. Por outras palavras, a questão da universalidade é uma questão particular, uma questão específica da cultura ocidental.

---

<sup>29</sup> Podem se considerar adeptos da teoria Relativista os teóricos: Franz Boas, Melville Herskovits, Robert Murphy, Patrícia Jerônimo, dentre outros.

<sup>30</sup> O debate teórico do diálogo intercultural é apresentado por: Abdullahi An-na'im, Kwane Appiah, Boaventura de Souza Santos, Joaquin Herreira Flores, Bhikuh Parrek, Enrique Dussel, dentre outros.

Contudo, considerando os paradigmas da colonização do saber e do poder, essa universalização, na verdade, não partiria de uma tentativa de homogeneizar valores distintos de culturas distintas e sim de mundializar a cultura hegemônica eurocêntrica<sup>31</sup>. E ainda que fosse levada em consideração, somente a crítica culturalista (sem o aprofundar na questão colonial ou na crítica marxista), a eficácia dos direitos aplicados sem a observância do diálogo intercultural diminui consideravelmente segundo os autores dessa corrente.

*Se tiene la certidumbre de que lo pensado va a llegar a tener realidad, pues previamente a la reflexión se han construido las condiciones que facilitarán la implementación de las ideas. Este conjunto de certezas hace que en tales tipos de culturas se tienda a la reducción de todo a lo Uno, a la Unidad, y, por consiguiente, a ala (Uni)versalidad, expansión global de “una sola versión” del ser que precisamente coincide con la que ha conseguido construir las condiciones de su “globalización”. En tales “Ideologías-Mundo” se tiende a buscar “mitos fundacionales” que aporten legitimidad histórico/legendaria al ser (uni)versizable. Se habla, pues, de padres/fundadores, “padres de alguna constitución”, “autores de libros sagrados”, “profetas”, etc., que ya llevaban consigo la semilla de todo lo que iba ocurrir “después”. Mitos que, desde esos orígenes fundacionales condicionan toda posibilidad de futuro al sustentar ese ser actual en una teleología ineluctable en la que a historia terminara (FLORES, 2005a, p.24-25).*

Herrera Flores parte de uma crítica à abstração de direitos, onde não são levados em conta o ser humano e seu contexto social. Em toda a obra do autor, pontua-se muito firmemente a necessidade de que os sujeitos se conectem com os direitos que lhes estão sendo positivados e que os mesmos dialoguem com a sua realidade.

Além disso, Flores também retoma a questão colocada por Enrique Dussel da civilização *versus* a barbárie, com o nome de razão e localizada no ocidente:

*O son derechos universales o no son derechos humanos. Alternativa falaz que ignora u oculta que los derechos surgieron en y para un contexto de relaciones determinado y preciso y, que junto a ellos, existen múltiples y diferentes “camino de dignidad”. Lo que ocurre es que desde la Ilustración la pretensión de universalidad es la única forma a partir de la cual se manifiesta la Razón. Así, al igual que la Razón (ilustrada) tiene que ser universal o deja de ser Razón para pasar a ser “sinrazón”, los derechos humanos o son universales o se trataría de otra cosa, pero nunca de derechos humanos. Razón que se despliega, como por arte de magia, desde las formas cognitivas y sociales surgidas en lo que desde el siglo XVI en adelante se llamaría Occidente. Sea por los motivos que sean —económicos,*

---

<sup>31</sup> Há algumas resistências na academia em considerar estas teorias como um paradigma. Neste trabalho as consideraremos por ser um axioma útil para analisar o tema estudado. E uma vez que a dissertação discorre sobre discriminação, não cabe a este estudo, desqualificar academicamente paradigmas vindos do sul.

*geoestratégicos, reaccionarios o revolucionarios— es la Razón (occidental), no las costumbres ni los modos de lucha por la dignidad de los diferentes pueblos, la que concibe los derechos humanos como un ejemplo más de la universalidad de su naturaleza. No hay otra opción “racional”. Todo lo que no coincida con la medida universal de la “Razón”, pasará de inmediato a ocupar un lugar en el vasto campo de lo irracional y de lo bárbaro (FLORES, 2005b, p.216-217).*

De outra forma também já apresentamos a crítica de Kashiura Júnior que introduz a abstração em forma de um sujeito de direito abstrato que, da mesma forma que os direitos humanos apresentados por Flores, não dialoga e não se conecta com a realidade dos destinatários de direitos, e por esses compreende-se não somente os grupos em situação de vulnerabilidade, mas todos os seres humanos que não encaixam exatamente no perfil de detentores de direitos, o que culmina na compreensão por parte dos seres humanos como meros coadjuvantes no processo histórico. Como se os indivíduos fossem dotados de direitos a partir de um “processo mágico”.

Nos dias de hoje, esta abstração, esse “homem”<sup>32</sup> sujeito universal de direitos, apesar de toda a evolução que o aparato de proteção dos indivíduos sofreu até hoje e da teórica igualdade jurídica, o *sujeito de direitos* ainda possui as mesmas características, vive na sociedade civil, mantém relação com outros indivíduos independentes e é agente da troca mercantil, atualizando esta última característica para os dias atuais, ele é um consumidor, e detentor de propriedade. A relação com a propriedade e a mercadoria ainda denota os grupos que têm condições reais de efetivação dos seus direitos.

#### 1.4. SOBRE A INTERDISCIPLINARIEDADE DO PRINCÍPIO DA NÃO-DISCRIMINAÇÃO

A dinâmica entre a sociologia e o direito na questão da adoção do princípio da não discriminação nem sempre é pacífica, contudo, o princípio se beneficia de ambas as disciplinas. Os autores advogam que a apropriação que os acadêmicos do direito fazem do termo discriminação não pode conduzir os sociólogos a acreditarem que a categoria possuiria uma “pureza” na reflexão sociológica. Da mesma maneira, a posição atenta que o raciocínio

---

<sup>32</sup> Ressaltamos que no período da Revolução Francesa, as declarações de direitos não consideram a mulher como sujeito de direitos. Olympe de Gouges (nome fictício) propõe à Assembléia Nacional da França, durante a Revolução Francesa (1789-1799), a Declaração dos direitos da mulher e da cidadã (1791) na tentativa de para igualar-se à outra do homem, sem sucesso (TABOAS, 2011).

jurídico aporta à reflexão sociológica não implica, no entanto, que se deva cair em armadilhas inversas onde a sociologia se constituiria em uma forma de legitimação dos problemas públicos e das categorias jurídicas (BERENI, 2011, p.33).

Outra questão da sociologia é a crença em um direito necessariamente ineficaz ou redutor. O que os autores apontam não é uma contradição a esse pressuposto, mas sim a necessidade de levar a sério a apropriação, material ou simbólica, do quadro do direito da antidiscriminação por atores sociais em uma multiplicidade de esferas sociais (política, sociedade, econômica, etc.) e empenhar-se para adotar simultaneamente uma perspectiva interna e externa sobre o uso do termo "discriminação" pelos juristas: procurar compreender a lógica interna própria para este organismo profissional, levando em consideração o trabalho de qualificação que ele produz. Paralelamente, os juristas também têm a tarefa de situar este trabalho dentro de um espaço social mais amplo atravessado por questões de poder, controvérsias e lutas pela apropriação de um problema público (BERENI, 2011, p.33).

Há muitas questões envolvidas na operacionalização de um conceito que pretende proteger e garantir direitos a uma população vulnerabilizada. Existe uma série de lutas e embates que se pode observar por dentro do Estado e todas as fontes de atuação, e de fundamentação teórica, inclusive como vimos, a transferência disciplinar influenciam nesse processo. Contudo, como afirma Herrera Flores, o conjunto social e a variação do descolamento dele do processo em que o fenômeno faz parte, é fundamental para a eficiência desse processo. Kashiura Junior (2009, p.193) afirma que no sistema liberal capitalista há uma contradição que exige, ao mesmo tempo, igualdade jurídica formal para a sua legitimação e ao mesmo tempo uma desigualdade social material para a sua manutenção. E hoje a inserção do universo do consumo, também necessária à mesma manutenção, torna a discriminação cada vez menos aceitável, o que dá força aos processos de reconhecimento e luta pelos direitos. Somente analisando o contexto de relações, as razões políticas, sociais e econômicas que cercam o surgimento do direito, é que se pode compreender a sua efetivação ou não.

O que está por trás das normas jurídicas dos direitos humanos tradicionalmente pensados, ou seja, o fato de elas explicitarem o pensamento de uma ideologia dominante que tem em todas as suas atuações (dentre elas a elaboração de normas) clara expressão de seus ideais e valores, é a tentativa de manutenção do *status quo* (LEMOS, 2014).

A teoria crítica dos direitos humanos procura conceitos e estratégias teóricas que permitam a constante mutação do direito, para que os homens possam, conforme sua necessidade, procurar e reivindicar cada vez mais direitos. Na visão da teoria crítica a pessoa

humana é considerada agente criadora do direito e não mera destinatária de direitos (LEMOS, 2014). Na teoria está afirmada a concepção de que os direitos são construídos a partir de produções sócio-históricas reais, geradas por sujeitos coletivos de direitos concretos, através de lutas contra-hegemônicas, cujos projetos emancipatórios visam empoderar indivíduos invocando sua autonomia e a sua capacidade de denunciar e enfrentar situações onde há desigualdade de poder e discriminação (GALLARDO, 2008).

## **CAPÍTULO 3 – CONTEXTUALIZAÇÃO: A LUTA <sup>33</sup> INSTITUCIONAL CONTRA A DISCRIMINAÇÃO NO MÉXICO E NO MUNDO**

### **3.1. MECANISMOS INTERNACIONAIS DE IGUALDADE E NÃO DISCRIMINAÇÃO**

A pauta da discriminação não é matéria nova no mundo contemporâneo, contudo, destacam-se dois momentos na história mundial recente em que a discriminação tomou um maior fôlego no cenário internacional: Após a Segunda Guerra Mundial, como reação à experiência do holocausto e às teorias eugenistas do século XIX e início do século XX, e nos anos 90, após as lutas nas décadas anteriores por direitos civis, o crescimento da sociedade civil organizada nas pautas de Direitos Humanos e com a utilização da inclusão da diversidade (*diversity management*) como estratégia por parte das empresas, como vimos no capítulo anterior.

A Organização das Nações Unidas e regionalmente a Organização dos Estados Americanos são de extrema importância para a visibilização da discriminação na América Latina, tanto pelo fomento de diretrizes de atuação para os governos nacionais como de pressão internacional para que sejam realizadas ações na pauta, apesar de haver também pressões de outras naturezas, por vezes mais eficazes, como veremos no próximo capítulo. Neste capítulo, apresentaremos de forma sintetizada os principais instrumentos internacionais de onde se baseiam os conceitos de discriminação utilizados no México, algumas características da proteção internacional ao princípio da não discriminação e as primeiras e principais instituições públicas que se ocupam da luta contra a discriminação, a fim de localizar o contexto internacional de criação do CONAPRED.

#### **3.1.1. Organização das Nações Unidas (ONU)**

---

<sup>33</sup> O termo “luta” – que em outros momentos do texto tratamos de “ação” é aqui empregado a partir da visão de as esferas estatais aportam diferentes processos de pressão e que os movimentos de luta por uma pauta também podem ser visualizados dentro destas instituições, compreende-se, contudo que esta luta se apresenta diferentemente do que na esfera de luta dos movimentos sociais e da sociedade civil organizada, onde o termo “luta” está empregado de forma mais adequada. Todavia, optaremos por manter o termo pela dificuldade de manutenção de pautas de direitos que essas instituições enfrentam diariamente.

Os instrumentos internacionais são considerados o motor de promoção dos Direitos Humanos no mundo. A partir da criação da ONU em 1945, instaurou-se um ponto de partida para impulsionar um sistema universal de atendimento institucional de direito à não-discriminação<sup>34</sup>: Foram criados sistemas regionais, e realizado o incentivo à alteração de normas constitucionais, sistemas legais e institucionais em diversos países para defender este princípio (BECERRO GELOVER, 2008b, P.101).

A igualdade e a não-discriminação são consideradas princípios universais, orientadores dos direitos humanos<sup>35</sup> e da democracia, além de componentes fundamentais das normas internacionais de direitos humanos, essenciais aos efeitos de gozo e exercício desses direitos<sup>36</sup>, formando assim um dos pilares fundamentais do sistema de direitos humanos das Nações Unidas. São os conceitos referidos com mais frequência no direito internacional na matéria de direitos humanos, pois, atos discriminatórios, como já apontamos anteriormente, atentam contra a dignidade das pessoas provocam uma profunda afetação individual e social (CONAPRED, 2013).

Os princípios da igualdade e não-discriminação, da forma que estão posicionados no cenário internacional pressupõem um combate universal à desigualdade e à discriminação que deveria atender a todos os grupos humanos. Na prática, ainda não existe uma visão homogênea do que o direito a não-discriminação tutela, ou seja, a quais grupos vulneráveis ele deve defender, pois a conjuntura do país acaba por determinar esses grupos. Existem diversos organismos internacionais que protegem grupos em situação de vulnerabilidade, e outros tantos grupos que ainda não contam com instrumentos de proteção. E essa lógica se estende às organizações regionais e aos instrumentos domésticos de proteção. Por exemplo, em determinados países, pode haver uma maior ênfase na proteção de mulheres do que na proteção de grupos indígenas, ou a idosos do que aos grupos de diversidade sexual e etc. Não há uma instituição nacional ou internacional que consiga proteger a todos os coletivos sujeitos à discriminação nos âmbitos onde identifica-se sua maior ocorrência (laboral, educativo, serviços de saúde e acesso à justiça). (BECERRO GELOVER, 2008b, P.102-104).

Quase todos os tratados no âmbito das Organizações Internacionais fazem referência à igualdade e à não-discriminação, pois, além de um direito específico, a não-discriminação é

---

<sup>34</sup> Apesar de gramaticalmente incorreta será utilizada a grafia de não-discriminação mantendo o hífen por traduzir melhor o conceito e ser mais frequente nas bibliografias utilizadas.

<sup>35</sup> Existe um intenso debate sobre a origem e o fundamento da noção dos direitos humanos, que acredita à origem ocidental do princípio os seus problemas de efetivação, há um artigo de minha autoria sobre o assunto: Ver FERNANDES, 2014.

<sup>36</sup> ONU. Observação geral nº20. Art2/Parágrafo 2. Pacto Internacional de direitos Econômicos, Sociais e Culturais.

um princípio transversal na aplicação das normas de direitos humanos (CONAPRED, 2013, p.49). Analisando os instrumentos internacionais, constata-se que o direito internacional confere grande importância ao princípio da igualdade e isso gera uma extensão dos direitos tutelados por este princípio e aumenta o seu alcance e os âmbitos de aplicação (COMISIÓN CIUDADANA DE ESTUDIOS SOBRE DISCRIMINACION, 2001). Segundo o autor Alejandro Becerro Gelover existem mais de 100 instrumentos de proteção aos Direitos Humanos na ONU, nos quais o direito à discriminação é incluído. O autor seleciona 20 instrumentos dentre os mais relevantes e de observância obrigatória, que apresentam os princípios supracitados:

*Carta de las Naciones Unidas (1945), la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948), la Convención para Prevenir y Sancionar el Crimen de Genocidio (1948), la Convención Internacional para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial (1965), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966), la Convención Internacional sobre la Represión y Castigo del Apartheid (1973), la Declaración sobre la Raza y los Prejuicios Raciales (1978), la Convención Internacional para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (1979), la Declaración sobre la Eliminación de Todas las Formas de Intolerancia y Discriminación Fundadas en la Religión o las Convicciones (1981), la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles e Inhumanos o Degradantes (1984), el Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales de la Organización Internacional del Trabajo (1989), la Convención sobre los Derechos del Niño y la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (1990) también están: la Declaración sobre los Derechos de las Personas Pertenecientes a Minorías Nacionales o Étnicas, Religiosas o Lingüísticas (1992), la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia (2001), y la más reciente: la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (2007).*(BECERRO GELOVER, 2008b, p.106).

Não obstante a existência desses mecanismos, a ONU só estabelece comissões de acompanhamento a sete dos cem mecanismos legais identificados, o que para o autor é uma indicação de que a instituição não consegue estabelecer um controle de aplicação da maioria de seus mecanismos, tornando difícil a proteção efetiva a esses direitos. Entretanto, a despeito dificuldades de acompanhamento, grande parte dos organismos regionais e dos países signatários desses instrumentos logra incorporar em suas constituições e leis nacionais a observância a esses princípios com alguns resultados para a luta contra a discriminação, como a criação de mecanismos institucionais nacionais de combate e prevenção à discriminação (BECERRO GELOVER, 2008, p.107).

### 3.1.2. Organização dos Estados Americanos

*La discriminación, en sus diversas formas, atenta contra los principios y prácticas de la democracia como forma de vida y de gobierno. [...] Cualquier forma de discriminación no sólo ignora y atenta en contra de los humanos sino también corroe y destruye nuestras instituciones democráticas. No puede existir democracia si existe discriminación. José Miguel Insulza, Secretario General de la OEA (apud MARTUA p.133).*

A Organização dos Estados Americanos (OEA)<sup>37</sup> de sua parte também fomentou diversos instrumentos em matéria de não-discriminação, e em todos eles, o direito a não-discriminação é considerado fundamental. Os principais instrumentos da OEA, segundo Óscar Martua de Romaña, são:

*[...] la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (1948); la Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969); la Convención Interamericana sobre la Concesión de los Derechos Civiles de la Mujer (1948); la Convención Interamericana sobre la Concesión de los Derechos Políticos a la Mujer (1948); el Protocolo Adicional a la Convención Americana en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales o Protocolo de San Salvador (1988); la Convención Interamericana sobre Tráfico internacional de Menores (1994); la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer o Convención do Bélem do Pará (1994); la Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad (1999); la Declaración de Principios sobre la Libertad de Expresión (2000); y la Carta Democrática Interamericana (2001). (2014, p.137).*

A Carta Democrática Interamericana, firmada em 2001, também merece um destaque especial, pois reforça a importância de os países americanos realizarem esforços no tema, colocando a prevenção da discriminação como um dos temas mais importantes deste século para o fortalecimento da democracia. Em seu artigo 9 (nono)<sup>38</sup>, a Carta explicita que

---

<sup>37</sup> Instituição criada no continente americano em 1948 com a subscrição de 21 países na Carta da Organização dos Estados Americanos

<sup>38</sup> “la eliminación de toda forma de discriminación, especialmente de las de género, étnica y racial, y de las diversas formas de intolerancia, así como [que] la promoción y protección de los derechos humanos de los pueblos indígenas y los migrantes y el respeto a la diversidad étnica, cultural y religiosa en las Américas contribuyen al fortalecimiento de la democracia y a la participación ciudadana” Artigo 9 da Carta Democrática Interamericana (MARTUA, 2014, p138).

*(...) el tema de la discriminación es un asunto de índole internacional que afecta al conjunto de la sociedad por violar los derechos humanos. Asimismo, considera que el tema de la prevención de la discriminación en pleno siglo XXI constituye uno de los esfuerzos colectivos más importantes que deben enfrentar en forma decisiva y directa las sociedades, instituciones y gobiernos, con el fin de construir las bases culturales que la convivencia social exige para fortalecer un régimen democrático de calidad (MAÚRTUA, 2014, p.138)*

Pode-se afirmar então, que a discriminação é um assunto de primeira ordem no âmbito da OEA. O autor explica que órgão vem trabalhando intensamente no fomento da cultura da não discriminação, e a única crítica que faz com relação ao acompanhamento da instituição ao tema é a necessidade da criação de uma instância administrativa dentro da agência, para atender aos assuntos relacionados a ele (MARTUA, 2014, p.134). Para resolver disputas sobre a matéria, a OEA designa a Corte Interamericana de Direitos Humanos, ainda que sofra algumas limitações legais para atender ao tema. Na OEA, assim como na ONU, nem todos os mecanismos ou convenções possuem mecanismos de acompanhamento que velam pela instrumentalização dos compromissos firmados em seu âmbito.

### **3.1.3. Características da Proteção Internacional do princípio da não-discriminação**

O princípio da não-discriminação positivado nos mecanismos de proteção internacional possuem algumas características em comum. O teórico José Luís Caballero nos ajuda a compreender quais são estas características, e afirma que há muito pouco tempo esses princípios estão sendo aplicados da mesma maneira, e que existem elementos em comum que podem ser observados nestes instrumentos, são eles: o direito que se configura a partir da proibição de discriminar, os fatores que se conformam ao longo do tempo como categorias protegidas de discriminação<sup>39</sup> e o descolamento da autonomia pessoal ante esses motivos de discriminação (CABALLERO, 2014, p.170).

Com relação ao primeiro elemento padrão, Caballero nos explica que a proibição de discriminar “(...) *ha ido estableciéndose paulatinamente en los tratados internacionales como*

---

<sup>39</sup> As categorias protegidas segundo o autor são “*una expresión de las condiciones más frecuentes por las cuales personas o grupos se ven excluidos de la igualdad de oportunidades*” (CABALLERO, 2014, p. 174). A denominação de categorias protegidas aqui será mantida nesta parte do texto categorias protegidas a fim manter a linha de raciocínio do autor utilizado.

*un derecho autónomo y no solamente vinculado al ejercicio de los derechos establecidos en determinado instrumento internacional*” (2014, p.170), ou seja, foi sendo construída “*con independencia de instrumentos específicos que prohíben la discriminación de ciertos grupos y colectivos en relación con el goce y ejercicio de otros derechos humanos*” (2014, p.171). Dessa forma, o direito de não ser discriminado é categorizado nos tratados internacionais, segundo a nomenclatura do direito internacional, como *corpus iuris*, o que significa que, em si, tem força normativa.

As cláusulas antidiscriminatórias foram se apresentando então, de maneira progressiva, como uma obrigação autônoma a ser incluída em todos os atos e legislações, independentemente da existência de instrumentos antidiscriminatórios específicos que proibam a discriminação por determinados grupos e coletivos em situação de vulnerabilidade.

O segundo padrão, a apresentação de fatores pessoais, refere-se mais precisamente a construção política dos fatores históricos e sociais que geram as categorias protegidas. Segundo Caballero, os fatores pessoais que geram as categorias protegidas não são fixos (com o passar dos anos e a com a experiência dos sistemas de proteção, essas condições podem ser alteradas, e os contextos, grupos e motivos de vulnerabilidade e exclusão podem ser modificados e incluídos na condição de categorias protegidas). No entanto, atualmente, encontra-se pouca variação entre as cláusulas antidiscriminatórias dos instrumentos das Organizações Internacionais que expressam essas categorias. Para exemplificar como elas aparecem, eilegemos o artigo 26 do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos:

Artigo 26: Todas as pessoas são iguais perante a lei e tem direito, sem discriminação alguma, a 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 condição.

O terceiro e último padrão citado pelo autor é a questão da autonomia pessoal ante a proibição de discriminar. Ele explica que as particularidades pessoais não podem ser homogeneizadas na sociedade, e sim, ao contrário, são as características de grupos excluídos que devem ser levadas em consideração, e o Estado deve estabelecer mecanismos que tutelem os seus direitos e liberdades (CABALLERO, 2014, p. 174).

Esta característica traz o fenômeno da discriminação mais próximo a um fator a ser analisado conjuntamente dentro da sociedade, e nos leva a reflexão sobre a estruturalidade

das desigualdades que culminam na vulnerabilidade de grupos e que, por conseguinte, refletem em um todo coletivo dentro das sociedades.

A igualdade e a não-discriminação são princípios também classificados como *jus cogens*, uma norma imperativa de Direito Internacional. As normas *jus cogens* são normas aceitas e reconhecidas pela comunidade internacional, onde a sua não observância pode acarretar em responsabilização internacional, e onde não são admitidos acordos em contrário, ou seja, não são admitidos atos jurídicos que entrem em conflito com o dito princípio fundamental, e estes somente podem ser modificados por uma norma ulterior de direito internacional que tenha o mesmo caráter. (CONAPRED, 2013, p.52).

A consolidação da proibição de discriminar consolidada nesse aspecto foi um dos aportes mais importantes do Sistema Interamericano de Direitos Humanos<sup>40</sup> ao tema, definindo discriminação como *“toda exclusión, restricción o privilegio que no sea, objetivo y razonable, y que redunde en detrimento de los derechos humanos”* e afirmando que *“el principio de no discriminación pertenece a la actual categoría del ius cogens, porque en él descansa todo el andamiaje jurídico del orden público nacional e internacional”* (CABALLERO, 2014, p.190) .

Neste movimento de consolidação dos esforços para a não discriminação, os organismos internacionais começam a impulsionar alterações legislativas nos países membros e a criação de instituições de acompanhamento para essas normas, visando à efetivação deste princípio.

## 3.2. INSTITUIÇÕES PÚBLICAS DE LUTA CONTRA A DISCRIMINAÇÃO

O estabelecimento da importância do princípio de não discriminação no cenário internacional traz para os países signatários da ONU e suas convenções, como já discorrido, a necessidade da observância desse princípio nas constituições, leis e normativas internas e, para garantir efetivação dessas leis, os países começam a criar instituições de combate à discriminação. Como veremos a seguir.

### 3.2.1. Instituições pioneiras de combate à discriminação

---

<sup>40</sup> Realizada na Consulta OC-18/03 de 17 de setembro de 2003. Serie A, No. 18.

A primeira instituição relevante na luta contra a discriminação foi a “Comissão dos Direitos da Pessoa e dos Direitos dos Jovens do Quebec”, criada pela Carta dos Direitos e Liberdades da Pessoa, estabelecida em 1975 na província do Quebec (Canadá). Servindo de inspiração para instituições europeias destinadas a combater à discriminação, a comissão se ocupa de todas as formas de discriminação e de todos os critérios previstos por lei. Seu campo de ação é bastante amplo e diversificado: elabora programas de informação, de educação e de estudos; funciona como um observatório e como serviço estatístico, e também envia recomendações à administração pública e ao setor privado. Uma parte importante da sua atividade é a missão de ensino, o tratamento de denúncias de discriminação e investigação, que podem terminar com uma instrução e o envio do caso ao tribunal.

No mesmo período, na Inglaterra, criou-se a Comissão pela Igualdade Racial (1976), que trata de todos os tipos de discriminação racial, direta e indireta, e de maneira geral, ao acesso a bens e serviços. A partir de 2003, essa Comissão se abre para o tratamento da discriminação de vários critérios, como homofobia, necessidades especiais, etc. Sob a responsabilidade do Ministro do Interior e dirigida por um conselho composto inclusive por representantes de minorias nomeados, a comissão tem como missão lutar contra as discriminações e vigiar a aplicação da lei, através da formulação de recomendações para melhorar a legislação; condução de ações de observação, de análise e de difusão de estudos; da elaboração de campanhas, promoção de ações de sensibilização das autoridades públicas e cursos de formação para quem trabalha diretamente com o tema; condução de auditorias em administrações e realização de *testings*<sup>41</sup>. Também presta ajuda independente às vítimas, através de informações, de conselhos e de mediação. Para seu funcionamento, conta com um orçamento anual de 30 milhões de euros e emprega uma centena de pessoas, mais 200 delegados regionais.

Em 1993, foi criado o Centro de Igualdade de Oportunidades e de Luta contra o Racismo na Bélgica. É um organismo constituído como agência reguladora, vinculada ao Ministro da Função Pública, e dirigido por um conselho de administração formado por 21. A instituição exerce, para iniciar, uma função consultiva e de recomendação junto aos poderes

---

<sup>41</sup> Os testes científicos de discriminação foram desenvolvidos por pesquisadores em ciências sociais nos Estados Unidos e depois na Grã-Bretanha nos anos 70 com o objetivo de fornecer subsídios para a elaboração de políticas públicas. Nos anos 90, foram apropriados pela Organização Internacional do Trabalho para medir a discriminação étnica no emprego. Ver mais em: <HIPERLINK: <http://www.ilo.org/public/english/protection/migrant/equality/discrimination/evidence.htm>>; e RORIVE (2009).

públicos, a fim de melhorar a legislação em vigor. Também realiza atividades de comunicação, de observação, de estudo e formação. Enfim, é encarregada de assistir às vítimas, que podem acioná-la diretamente. Apoia, igualmente, organismos, associações que prestam assistência às vítimas de discriminação. Seu orçamento é de oito milhões de euros, emprega uma centena de agentes e dispõe de 18 sedes descentralizadas.

Não obstante, uma das instituições mais relevantes na luta contra a discriminação foi a HALDE, que teve o seu alcance alterado e hoje se chama *Défenseur des droits*. Algumas ações e políticas já haviam sido elaboradas anteriormente em resposta às diretivas, como a criação das “Comissões departamentais de acesso à cidadania – CODACs” e um Disque Racismo, o 114, para se ocuparem das vítimas da discriminação. Também foi criado um grupo de Estudo sobre a discriminação GED, que em 2000 se transforma no Grupo de Estudo e de luta contra as discriminações - GELD, dotado de um conselho de administração que reunia 14 ministérios, parceiros sociais e associações, se apoiando em um conselho científico de 16 pesquisadores. Esse conselho seria responsável por realizar estudos sobre o tema, mas também por incitar o debate público. Essas ações, no entanto, não obtiveram nem o êxito nem a visibilidade que a França queria, ou necessitava, para comprovar o respeito às diretivas europeias (POLI, 2005). Dessa forma, a França decide criar a HALDE em 2004. A “*Haute Autorité de Lutte contre les discriminations et pour l'égalité – HALDE*” foi uma agência reguladora social, que tinha como objetivo: O tratamento de reclamações dirigidas pelas vítimas de discriminação; A promoção da igualdade sob a forma de ações de comunicação, de informação, de apoio a iniciativas públicas e privadas ou de promoção de “boas práticas”; Servir como órgão consultivo para o governo sobre projetos de lei ou qualquer questão sobre a luta contra as discriminações e a participação na definição da posição francesa nas negociações internacionais.

A instituição também era dirigida por um conselho formado por membros designados pela presidência da República, pelo Senado e pela Assembleia de Deputados, tendo como objetivo lutar contra todas as formas de discriminação direta e indireta, no leque estabelecido de 18 (dezoito) critérios, já mencionados anteriormente. A instituição logrou em pouco tempo de funcionamento levar muitas denúncias de discriminação aos tribunais.

Na verdade, a instituição nunca se preocupou com o número de casos que lograva dar seguimento, mas com a exploração de casos mais simbólicos e representativos de forma a servirem de exemplo para criar jurisprudência na área e movimentar a opinião pública. Em parceria com movimentos sociais, realiza com o mesmo objetivo, os testes de discriminação.

Não obstante, a *HALDE* incomodou politicamente quando passou a se auto-convocar no Congresso francês para assuntos ligados a discriminação ou com potencial discriminatório, e quando iniciou a realização de auditorias em empresas para controle dos procedimentos de contratações, com a finalidade de verificar a presença de alguma forma de discriminação. Os resultados dessas auditorias chegaram à imprensa e foram muitos os protestos de empresários e políticos que se sentiram ameaçados pela instituição.

No ano de 2011, foi dissolvida e absorvida em uma instituição maior de defesa dos direitos, o *Défenseur des droits*. O *Défenseur des droits* é uma Autoridade Administrativa Constitucional criada a partir da reforma constitucional de julho de 2008. Foi criada a partir da junção de três instituições públicas: o Mediador da República, o Defensor dos Menores e a Comissão Nacional de Deontologia da Segurança e por fim, a HALDE. Essa união beneficiou as outras instituições que não tinham o poder jurisdicional da HALDE, no entanto, para esta significou uma perda de prestígio, uma vez que o seu orçamento passou a ser compartilhado com as demais. Além disso, a instituição perdeu sua autonomia ao ser diluída. Algumas importantes mudanças foram feitas nessa transformação. O conselho consultivo, do qual participava associações civis e especialistas no tema, passa a não existir, e o conselho diretor da instituição é desfeito, mantendo-a submetida a um conselho diretor geral do *Défenseur des Droits*.

### **3.2.2. Instituições de combate à discriminação na América Latina**

Na América Latina, tem havido um grande esforço na introdução de normas e diretivas internacionais, especialmente no que se refere aos instrumentos de direitos humanos, tanto por conta dos movimentos de redemocratização e luta pelos direitos civis após a década de 1980, quanto pela condicionalidade da implantação dos direitos humanos para a adoção do modelo neoliberalista na região. No que se refere à incorporação de medidas antidiscriminatórias, muitos países da região incluíram cláusulas e medidas contra a discriminação em seus textos constitucionais e leis infraconstitucionais (BECERRA GELOVER, 2008, p.147).

Pode-se citar como países que introduziram o direito à não-discriminação como um direito humano fundamental, dentre os países na América Latina – Brasil, Costa Rica, Colômbia, Equador, Guatemala México, Panamá, Peru. Como regra normativa, a proibição de discriminar foi estabelecida nas Constituições no Peru e na Bolívia. A Argentina, o Uruguai e

o México desenvolveram leis inovadoras e inclusivas sobre a questão (BECERRA GELOVER, 2008, p.147).

Com relação às instituições de luta contra a discriminação na região, foram criados organismos dedicados ao combate da discriminação em sua perspectiva integral ou focalizada a determinados grupos vulneráveis. Como nos explica Alejandro Becerra Gelover:

*A manera de resumen, la lucha contra la discriminación es relativamente reciente en América Latina. En lo general, existen normas, agencias y mecanismos de reparación del daño en materia de no discriminación. Sin embargo, no todos los países están provistos de estos mecanismos. Se dan asimetrías al respecto y, por lo tanto, la atención institucional a los problemas derivados o asociados con la discriminación es heterogénea tanto en organismos o legislaciones como en la protección de ciertos grupos sociales. Cada nación de la región ha adoptado leyes e instituciones con el fin de enfrentar la discriminación, algunas con un enfoque múltiple y otras con uno focalizado. Asimismo, la aplicación de las normas existentes dista de ser efectiva en la práctica (2008b, p. 112).*

O primeiro órgão na América Latina encontrado na pesquisa que se dedica integralmente à pauta da discriminação é o *Instituto Nacional contra la discriminación, la xenofobia y el racismo (INADI)*, na Argentina, que é um organismo descentralizado, criado mediante a Lei Nº 24.515 no ano 1995 e começou suas tarefas no ano 1997. Desde 2005 o INADI passou a pertencer ao Ministério de Justiça e Direitos Humanos da Nação, trabalhando na elaboração e proposição de políticas nacionais e impulsionando medidas concretas para combater a discriminação, a xenofobia e o racismo. As ações do INADI estão dirigidas às pessoas cujos direitos são afetados pela discriminação, motivadas por origem étnica, nacionalidade, opiniões políticas, crenças religiosas, gênero ou identidade sexual, por doenças, idade ou aspecto físico. Suas funções se orientam a garantir para essas pessoas os mesmos direitos e garantias dos que desfruta o conjunto da sociedade, é dizer, um trato igualitário<sup>42</sup>. Em 2005 a Argentina lançou o *Plan Nacional contra la Discriminación*<sup>43</sup>, como parte de compromissos feitos pelo estado Argentino em 2001 na Conferência Mundial contra o Racismo, a Discriminação Racial, a Xenofobia e as Formas Conexas de Intolerância.

No México, o *Consejo Federal Prevenir y Eliminar la Discriminación CONAPRED*, fundado em 2003, inicia as suas atividades no ano de 2004, trabalhando no combate à

---

<sup>42</sup> Disponível em:<HIPERLINK: <http://inadi.gob.ar/institucional/>>. Acesso em 22/01/2016

<sup>43</sup> Hacia un Plan Nacional contra la Discriminación. La discriminación en Argentina: diagnósticos y propuestas. Buenos Aires: Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo, 2004, 400 p.

discriminação da forma integral. O CONAPRED será objeto de um estudo mais aprofundado no próximo capítulo. Ainda como experiência de organismo encarregado de combater a discriminação na América Latina mais abrangente na pauta, porém com um alcance menor do que os órgãos INADI e CONAPRED, pode-se citar também a Costa Rica com a *Defensoría de los Habitantes*, que atende aos grupos de idosos, indígenas, crianças e adolescentes, mulheres, LGBTT e pessoas em situação de abandono (PANIAGUA, 2008).

### **3.2.3. Red Iberoamericana de Organismos y Organizaciones contra la Discriminación**

A Red Iberoamericana de Organismos y Organizaciones contra la Discriminación (RIOOD) foi criada em 2007 durante o Encuentro Iberoamericano Desarrollo Social, Democracia y No Discriminación por uma iniciativa do *Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación de México* (CONAPRED). Segundo a organização<sup>44</sup>, trata-se de um primeiro esforço de para cooperar, coordenar e fazer a comunicação entre os organismos encarregados do tema da não-discriminação. Uma de suas pretensões é dar maior visibilidade à necessidade de atenção institucional ao tema da discriminação. Atualmente, integram a rede 40 instituições de 18 países entre organizações governamentais, não governamentais, organismos internacionais, regionais e instituições acadêmicas (RED RIOOD).

Após a discussão no capítulo 2 sobre as intersecções entre o direito e a sociologia e pontuar as dificuldades na efetivação dos direitos positivados na ordem internacional, com este capítulo pudemos observar como o direito à não discriminação aparece na normativa internacional, tanto nas nações unidas como regionalmente com a Organização dos Estados Americanos e compreender como se deu a criação das primeiras instituições de combate à discriminação no mundo e em âmbito regional. Essas bases contextuais serão importantes para a localização do CONAPRED e de seus avanços e limitações no México e na América Latina.

---

<sup>44</sup> Disponível em <HIPERLINK: <http://www.redriood.org/>>.

## **CAPÍTULO 4 - A LUTA INSTITUCIONAL CONTRA A DISCRIMINAÇÃO NO MÉXICO**

A luta institucional contra a discriminação no México aparece em um contexto comum na América Latina, apesar de ter sido uma das primeiras instituições a trabalhar o tema, a movimentação nacional e internacional por reformas institucionais e implementação dos direitos humanos, a pressão dos movimentos da sociedade civil por igualdade social, aliada a implementação da agenda neoliberal sentam as bases do que foram os anos de 1990 na região. As especificidades do México na pauta antidiscriminatória aparecem com a insurgência do Zapatismo e com a figura de Gilberto Rincón Gallardo, o candidato a presidência que chama atenção do eleitorado ao trazer em destaque na sua plataforma eleitoral propostas de luta contra a discriminação.

Neste capítulo, além de contextualizar a luta antidiscriminatória no México, traremos o trabalho do CONAPRED em suas diversas áreas de atuação com a finalidade de analisar como o conceito de discriminação foi construído, quais foram às pressões e lutas existentes para que se chegasse a esse resultado conceitual e institucional e como os princípios de não-discriminação são colocados na prática pela instituição estatal mexicana. Este capítulo foi construído, em grande parte com informações obtidas em entrevistas ao órgão.

### **4.1. ANTECEDENTES - CONTEXTO POLÍTICO DOS ANOS DE 1990 NO MÉXICO: DEMOCRACIA, DIREITOS HUMANOS E SOCIAIS.**

O fim da Guerra Fria e a proeminência da liberalização econômica criam uma “onda” de democratizações em diversas partes do mundo, era necessário que os países estivessem institucionalmente e ideologicamente alinhados com os ideais da ideologia vencedora deste período. No início dos anos de 1980 o Presidente estadunidense Ronald Reagan coloca na agenda uma política de promoção da Democracia para fora dos Estados Unidos (MAZZA, 2001), aliado a uma agenda neoliberal de reforma das instituições estatais na América Latina. Os processos de redemocratização na América Latina foram claramente influenciados por

fatores transnacionais <sup>45</sup> (LEAL, 2010, p.19), tais como Tratados de livre comércio e Organizações e Organismos internacionais, como a OEA, por exemplo.

Vizinho aos Estados Unidos e mantendo com este uma complexa relação bilateral, o México sofre uma série de pressões em seu processo democrático. Ao contrário do que acontecia no Cone Sul e seus regimes ditatoriais, o poder autoritário no México residia na presidência. Há de se ressaltar, contudo, que havia um projeto político nacional levado a cabo no país pelo Partido Revolucionário Institucional (PRI,) desde o início do século, ainda que este já estivesse tomado por fraudes e desvios em sua concepção primeira para o autoritarismo. Desde o fim os anos de 1960 observa-se uma aceleração na democratização da política Mexicana, com o aumento do número de partidos, os *ranks* da oposição crescem e aos poucos começam a haver eleições menos fraudulentas (SMITH, 1992). As reformas eleitorais desse período contribuíram para a liberalização do regime no México, mas não necessariamente fizeram as eleições mais democráticas. O Partido Revolucionário Institucional (PRI) ainda dominava o processo eleitoral impondo limites e restrições à oposição; surgiam alegações de fraude eleitoral, violência policial e diversos abusos de direitos humanos durante todo esse processo (SMITH, 1992).

Durante as negociações do Tratado Norte-Americano de Livre Comércio <sup>46</sup> a existência da contraposição de forças no México fica evidente, o que aumenta de forma significativa a preocupação da comunidade internacional com as questões domésticas mexicanas, e a visibilidade dos problemas de sua democracia. Atores governamentais e não governamentais começam a se movimentar e fazer denúncias a respeito da forma com que as questões políticas são executadas no México e a redemocratização do país passa a fazer parte da agenda de muitas organizações, aumentando a tensão dos processos eleitorais.

Em defesa do governo mexicano, o Ministro do Tesouro à época, Pedro Aspe defende a abertura do sistema político mexicano chega a dar a seguinte declaração, afirmando às mudanças democráticas que certamente ocorreriam com a assinatura do NAFTA:

*A closed political system cannot survive long in an open economy. After de signing of NAFTA the unfinished chapter – long postponed democracy – is for us Mexicans to write with solid economics foundations, the transition Will take months, not years or decades* (apud SMITH, 1992).

---

<sup>45</sup> A essa relação de causalidade entre política econômica e liberalização política não é consenso, Leal (2010) tras alguns autores com pensamentos distintos.

<sup>46</sup> Em inglês *North American Free Trade Agreement*, ou NAFTA.

Outro reflexo das negociações da NAFTA na área eleitoral foi a aceitação de observadores externos ao processo eleitoral de 1994. Segundo Enrique Romero Leal (2010), essa atitude foi um grande avanço na área política, pois o regime do PRI sempre foi bastante cuidadoso em evitar influência internacional na sua política doméstica a fim de assegurar a sua continuidade política.

Dessa forma, a redemocratização impulsionada pelas questões internacionais planejava uma mudança na estrutura vigente com a democracia e transparência governamental para torná-la mais ajustada aos cânones vigentes nas sociedades avançadas, a fim de receber os aportes financeiros de forma mais confiável, seguindo os interesses do capital neoliberal: *“The responsibility for the interests of our investors and indeed of our larger national concerns to inquire about the political stability of our new partner”* (MAZZA, 2001, p.103), à maneira das reformas do Banco Mundial no mesmo período, também fazendo recomendações ao acesso à justiça no país.

Além das reformas institucionais que serviam a um propósito de geração de confiança internacional, especialmente ligada a investimentos na agenda estadunidense e mundial, no NAFTA e nos acordos posteriores de livre comércio, como o com a União Europeia assinado em 1997<sup>47</sup>, também se incluía o compromisso de respeito aos princípios democráticos e aos direitos humanos, e deveria estender-se não somente ao livre comércio, mas, a uma relação mais profunda entre os países. A partir de processos domésticos do México ligados a esse contexto, a administração de Carlos Salinas tenta diminuir as reações que a comunidade internacional pudesse ter com relação à situação de direitos humanos no país. Cria-se então no México a Comissão Nacional de direitos humanos, como uma instituição pública autônoma para realizar recomendações às autoridades públicas.

Não se pode esquecer que durante o processo de negociação do NAFTA houve também um trabalho interno de convencimento da população promovida pelo governo, que propagandeava a reforma do Estado. E essa propaganda acaba por gerar expectativa de mudanças em diversos atores sociais, abrindo canais para as organizações sociais e partidos que começam a fazer reivindicações nesse sentido (OEHMICHEN, 1999, p. 16).

---

<sup>47</sup> Exemplificando, anexa-se a cláusula democrática do acordo com a UE: *“Respect for democratic principles and fundamental human rights, proclaimed by the Universal Declaration of Human Rights, underpins the domestic and external policies of both Parties and constitutes an essential element of this Agreement”* (European Union, 1997, Art. I).

O levante Zapatista não somente visibilizou a questão indígena no México, como teve a capacidade de dar um novo estímulo a diversos movimentos populares, que começaram a agrupar-se pelo descontentamento com a situação. Ironicamente, as mesmas forças que tornaram o NAFTA possível, também geraram um forte movimento de resistência (MATTIACE, 2002, p.37). Criou-se um grande campo de discussões para a reforma do Estado mexicano, e não somente à questão eleitoral e democrática, mas também à reforma econômica que estava sendo produzida, pois uma grande parcela sociedade mexicana demonstrava descontentamento com a situação do país, e o zapatismo culminou a crise da reforma do Estado mexicano deste período.

*La firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte en diciembre de 1994, que pretendía sellar la entrada de México al Primer Mundo, coincidió con la salida a la luz pública del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), que puso en tela de juicio el éxito del nuevo modelo económico, evidenciando el descontento extremo de amplios sectores de la sociedad mexicana (MATTIACE at ALL, 2002, p.37)*

Com o impulso zapatista, já não era só a questão da democracia que almejava os países e investidores parceiros. Este impulso dá um giro à transição política do país, demandando efetivo sufrágio, equilíbrio de poderes, ampliação da participação cidadã e diminuição da influência das elites dominantes e da indústria de comunicação no país.

A rejeição à política neoliberal e à globalização “desde acima”<sup>48</sup> tornou-se um eixo importante de luta e o levante zapatista um divisor de águas para a reforma do Estado mexicano:

*A partir del alzamiento armado protagonizado por los zapatistas, la lucha por los derechos indígenas adquirió una nueva dimensión. Ésta representa un parte aguas en el cual diversos actores sociales se han visto obligados a tomar una postura con relación ya no solo a los derecho indígenas, sino también con respecto al modelo de Estado-nación por construir (OEHMICHEN, 1999, p.167).*

Funcionários do *Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación* (CONAPRED) contatados para esta pesquisa reafirmam nas entrevistas este contexto de movimento zapatista e NAFTA, compreendendo a esta parte da história mexicana como antecedente importante para a sua posterior criação.

---

<sup>48</sup> Tradução livre de “*globalización desde arriba*”. Esta expressão é utilizada para afirmar o sentido hegemônico e imperialista de algo que é decretado ‘desde acima’ por organismos à serviço da hegemonia de Estados mais ricos e suas transnacionais. Ver mais sobre globalização em: Bourdieu, Pierre y Loïc Wacquant (2000).

Com a assinatura do Tratado de Livre Comércio das Américas inicia-se o debate sobre a redemocratização no México. Os grupos indígenas buscam se posicionar nesse debate, assim como o movimento zapatista, que tinha o apoio de muitas personalidades e organizações de dentro e de fora do país. (Informação Oral, entrevistado nº 3, tradução nossa).

A história do CONAPRED tem seus antecedentes com um divisor de águas na história do México que foram os Zapatistas. Esse movimento visibilizou a discriminação sofrida pelas pessoas indígenas e por consequência os demais grupos historicamente vulneráveis e discriminados. (Informação Oral, entrevistado nº 3, tradução nossa).

Os reflexos no campo eleitoral do movimento zapatista, da movimentação de atores por reformas no Estado, bem como a reação às mudanças econômicas que o México enfrenta nos últimos anos, tornam-se claros. As eleições dos anos 2000 são um marco na história do México. Selam o fim do monopólio eleitoral do PRI, no poder desde 1910, e trazem para a disputa eleitoral as demandas de direitos sociais, direitos civis e direitos humanos. Elas também são um marco para a luta contra a discriminação no México, pois pela primeira vez um partido do México denuncia a grande discriminação existente no país.

Nas eleições do ano 2000, Gilberto Rincón Gallardo, candidato à presidência pelo extinto Partido da Democracia Social, partido esse denominado de *Partido de la Rosa*, primeiro partido mexicano que se assumiu abertamente a socialdemocrata. Rincón Gallardo tinha como plataforma a questão das minorias,<sup>49</sup> defendia o direito deles de exercer seus direitos como cidadãos em um esquema democrático. Sua campanha gerou amplas polêmicas pelas suas posturas reformistas, como propostas controversas como as leis das sociedades de convivência e a descriminalização do aborto, além de enfatizar a igualdade de gênero e combate à discriminação.

Quando lançou o seu programa por um partido de esquerda chamado de *Partido de la Rosa*, a população nunca tinha visto nada assim e Gilberto foi muito bem nos debates, de forma que seu projeto obteve muito sucesso (Informação Oral, Entrevistados nº 20, tradução nossa).

Em diversas entrevistas realizadas com funcionários do CONAPRED a história de Gilberto Rincón Gallardo é mencionada, com destaque para a sua vida de militante político, e como esta foi importante para a futura construção da luta contra a discriminação no México.

---

<sup>49</sup> Minorias era o termo utilizado na época que atualmente não se considera adequado, utiliza-se para os diferentes grupos a expressão: pessoas em situação de vulnerabilidade.

A sua biografia conta que ainda jovem, em 1958, Gilberto Rincón Gallardo uniu-se às lutas dos trabalhadores e sociais encabeçadas pela esquerda no México, contribuiu para o crescimento da esquerda no México e para a institucionalização de diversos partidos políticos. Participou na fundação do *Movimiento de Liberación Nacional*, e em 1964, Rincón Gallardo foi candidato a deputado pelo 11º distrito. Também foi parte da direção do *Partido Comunista Mexicano* y do *Partido Socialista Unificado de México*, bem como do *Partido Mexicano Socialista*, organização que deu início ao *Partido de la Revolución Democrática* em 1989. Entre outros cargos, Gilberto Rincón Gallardo foi deputado federal no LV Legislatura 1991-1994, colunista do jornal *Excelsior* e comentarista permanente de notícias *Imagem Informativo* e membro do Conselho Consultivo da UNICEF no México<sup>50</sup>.

Gilberto Rincón Gallardo, segundo informação oral, também foi a pessoa que mais vezes foi presa por razões políticas no país em 70 anos de governo do PRI. Uma história sobre Gilberto narrada por um entrevistado ilustra bem estas prisões:

Gilberto foi ativista em 1968 e em uma de suas prisões, o motivo dado para a sua prisão no boletim de ocorrência foi o lançamento de uma bomba Coquetel Molotov. O curioso na historia é que Gilberto possuía uma má formação congênita nos braços, o que teria tornado impossível para ele cometer qualquer ação dessa natureza (Informação Oral, Entrevistado nº 3, tradução nossa).

As eleições de 2000 foram vencidas por Vicente Fox, Gilberto Rincón Gallardo recebe 1,59% dos votos<sup>51</sup>, sai da política mais continua nos projetos, tendo ganhado grande visibilidade com a disputa e com possibilidades políticas de negociar a sua pauta. Vicente Fox, recém-eleito presidente, acorda com o seu oponente na concorrência à presidência, e chama Gilberto Rincón Gallardo para instituir uma Comissão Cidadã de Estudos contra a Discriminação (Informação Oral, Entrevistado nº 3, tradução nossa).

#### **4.1.1. Comissão Cidadã de Estudos Contra a Discriminação**

No dia 30 de novembro de 2000 o Presidente Vicente Fox Quezada então cria a *Comisión Ciudadana de Estudios contra la Discriminación*, presidida por Gilberto Rincón

---

<sup>50</sup> Biografia retirada de:

[http://www.conapred.org.mx/index.php?contenido=pagina&id=468&id\\_opcion=38&op=51](http://www.conapred.org.mx/index.php?contenido=pagina&id=468&id_opcion=38&op=51). Acesso em 17/09/2015

<sup>51</sup> Eleições de 2000 resultados disponíveis em:

<http://www.ine.mx/documentos/PREP/rep/memorias/sistema/paginas/>. Acesso em 18/09/2015

Gallardo que inicia os seus trabalhos em março de 2001, e, segundo o seu informe, se constituía “(...) como un órgano democrático, plural y dialogante que busca la promoción colectiva de los cambios legales (...)” as escolhas dos componentes da Comissão se deram, todos eles “significados por la importancia pública de sus actividades y por su compromiso con una sociedad más igualitaria y tolerante” (COMISIÓN CIUDADANA DE ESTUDIOS CONTRA LA DISCRIMINACIÓN, 2001).

A Comissão à época foi criada para estudar a discriminação no México e compreender quais seriam os grupos em situação de vulnerabilidade para impulsar reformas legais e ações públicas que apoiassem aos grupos sociais em situação de vulnerabilidade e discriminados. Além de compreender a discriminação no México e elaborar um informe sobre o assunto, tal comissão também teria por objetivo escrever um anteprojeto de lei para o combate e a proteção contra a discriminação, e elaborar uma proposta de instituição de controle e efetivação dessa lei. Como sugiere o informe geral da Comissão:

*La Comisión se propuso los siguientes objetivos precisos: 1) la formulación de un proyecto legal amparado en la prohibición constitucional de toda forma de discriminación en el que queden especificadas, por un lado, las protecciones efectivas para toda persona contra cualquier acto de discriminación y, por otro, las políticas de compensación y de promoción que el Estado tendría que garantizar a quienes componen los grupos en situación de vulnerabilidad y en riesgo de sufrir una o varias formas de discriminación; 2) la propuesta de un Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación como órgano de Estado, cuyas competencias sean promover y vigilar el cumplimiento de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, así como orientar a las instituciones públicas y privadas para que puedan generar un modelo de convivencia que haga realidad la igualdad de oportunidades en México (COMISIÓN CIUDADANA DE ESTUDIOS CONTRA LA DISCRIMINACIÓN, 2001, p.19).*

O Informe (COMISIÓN CIUDADANA DE ESTUDIOS CONTRA LA DISCRIMINACIÓN, 2001) ainda nos explica que o principal objetivo da *Comisión Ciudadana de Estudios contra la Discriminación*, é propor uma série de transformações legais que lhes permitam promover ações públicas não somente de apoio especial aos grupos sociais que se encontram em situação de vulnerabilidade e discriminação, bem como, e fundamentalmente, construir uma cultura de igualdade perante a lei e as relações sociais.

*La intención de fondo que anima los trabajos de esta comisión es promover, mediante instrumentos jurídicos, institucionales, educativos e informativos, un cambio cultural profundo capaz de hacer de la nuestra una sociedad en la que puedan ser eliminadas, o al menos reducidas radicalmente, las*

*prácticas de desprecio, violencia, marginación y minusvaloración que sufre una gran cantidad de nuestros compatriotas* (COMISIÓN CIUDADANA DE ESTUDIOS CONTRA LA DISCRIMINACIÓN, 2001).

Os trabalhos da comissão foram divididos em seis subcomissões, com quatro coordenações de trabalho: *Coordinación General*, *Coordinación de Investigación*, *Coordinación Jurídica* e *Coordinación Operativa*. Cada subcomissão com uma área específica de especialização, e cada uma das comissões gerou um estudo completo sobre a sua temática. As subcomissões foram: 1) *Subcomisión de Análisis Comparado de la Legislación Internacional*, com o objetivo de formular uma análise comparada da legislação internacional em matéria dos novos direitos civis e luta contra as práticas. 2) *Subcomisión Revisora de Acuerdos Internacionales*, que tinha como objetivo a geração de um estudo exaustivo sobre os avanços nos processos de adaptação das normas nacionais e os acordos internacionais em matéria de direitos humanos e discriminação, firmados pelo México; 3) *Subcomisión para la Exposición de Motivos*, encarregada de elaborar o documento que fundamentou antropológico, filosófico e sociologicamente os projetos e reformas legais que foram apresentados ao Congresso da União; 4) *Subcomisión para la Elaboración de la Iniciativa de Reforma Constitucional y el Proyecto de Ley*, esta subcomissão ficou encarregada da elaboração de um produto representativo dos trabalhos da comissão: O projeto de reforma constitucional, o projeto de lei regulamentária da reforma constitucional; 5) *Subcomisión para elaborar el proyecto del Consejo Nacional contra la Discriminación*, encarregada e elaborar o projeto de um órgão do estado para vigiar a aplicação das novas leis e orientar as ações dos organismos e instituições públicas na matéria e 6) *Subcomisión para elaborar el proyecto de reformas legales*, que teve como objetivo auxiliar nas adequações legais a nova ata de direitos civis para leis regulamentares federais e legislações estatais seguindo o paradigma da não-discriminação (COMISIÓN CIUDADANA DE ESTUDIOS CONTRA LA DISCRIMINACIÓN, 2001).

A Comissão Cidadão foi integrada por 161 pessoas de diversos setores: membros do poder executivo federal, do legislativo federal e do Distrito Federal, líderes de partidos maiores, dirigentes de Comissões de direitos humanos, membros de organizações da sociedade civil, acadêmicos e especialistas diversos (COMISIÓN CIUDADANA DE ESTUDIOS CONTRA LA DISCRIMINACIÓN, 2001, p.19).

Em uma das entrevistas sobre o assunto, um funcionário rebate que não foi um grupo fácil de ser formado à época. Houve grandes discussões acerca de como deveria ser integrada a comissão, sobre quais pessoas e grupos seriam legitimados para participar do espaço, e

inclusive existiram discussões entre as instituições da sociedade civil sobre quais grupos eram mais vulnerabilizados para validar a sua participação (informação Oral, Entrevistado nº4, tradução nossa).

Durante os trabalhos da Comissão, diversos questionamentos surgiram e a comissão também teve que enfrentar uma série de preconceitos sobre a temática, especialmente no congresso, onde afirmava-se que a questão da discriminação era um “assunto de primeiro mundo” e o México tinha ainda necessidades mais básicas e importantes como saúde e educação, e não deveria ainda discutir a questão da discriminação (Informação Oral, Entrevistado nº 4, tradução nossa). Outra questão argumentada foi que já existia uma, recém-criada, Comissão de Direitos Humanos e, portanto, não havia a necessidade de criar um organismo específico para tratar de discriminação. Contudo, em acordo com a visão da Comissão o entrevistado (Informação Oral, Entrevistado nº 3, tradução nossa), explica que a luta pelos direitos humanos e o direito a não ser discriminado são coisas que caminharam com abordagens paralelas.

Foram realizados diversos foros de discussão sobre diversos assuntos que culminaram como já explicitado, em um projeto de lei e em uma proposta de instituição de combate à discriminação. Contudo, o congresso não aprovou a lei na forma que a comissão propôs, fez alterações significativas e aprovou uma lei com menos força, por unanimidade, o que foi um ganho e um regresso, a proposta de lei dava mais credibilidade, orçamento e características maiores, no fim ficaram com uma estrutura equivalente a 1/3 do que se havia proposto e a deixou com as mesmas atribuições e com a necessidade de cobrir todo o país. Quando a lei é aprovada Vicente Fox convida Rincón Gallardo para ser Presidente do órgão e a comissão deixa de existir depois da lei aprovada, pois já cumpriu o seu papel (Informação oral, Entrevistado nº 4, tradução nossa).

## 4.2. O CONSELHO NACIONAL PARA PREVENIR E ELIMINAR A DISCRIMINAÇÃO (CONAPRED)

### 4.2.1. Legislação antidiscriminatória no México: Definições e Conceitos.

Conforme explicitado no terceiro capítulo, o Estado mexicano assinou e ratificou dezenas de instrumentos internacionais de proteção aos direitos humanos e que se aplicam ao direito à igualdade e não discriminação, tanto internacionais de direitos humanos das Nações

Unidas (ONU) e do Sistema Interamericano, como os da Organização dos Estados Americanos (OEA). O México também reconhece a competência dos organismos jurisdicionais internacionais e regionais para avaliar o grau de cumprimento do Estado no que diz respeito aos compromissos assumidos em vários tratados. Como resultado disso, o quadro regulamentar e as obrigações do direito à não-discriminação são amplos e diversificados (ENADIS, 2010, p.).

Também conforme já afirmado, o México é um dos poucos países da América Latina a ter leis específicas e um órgão específico de combate à discriminação. Em 2001, foi estabelecido na sua Constituição Política o direito a não discriminação; já em 2003, entrou em vigor a *Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación*, marco legal que dá origem ao *Programa Nacional para Prevenir y Eliminar la Discriminación* (PNPED), que por sua vez cria o *Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación* (CONAPRED), órgão de governo que tem como competência formular, coordenar, orientar e avaliar os resultados da política antidiscriminatória no México.

O divisor de águas na pauta antidiscriminatória na legislação mexicana ocorre em 2001 com a alteração na sua *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* incluindo a uma cláusula antidiscriminatória em seu Artigo Primeiro, parágrafo terceiro, que diz:

*Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas (CITAR).*

Jesus Rodríguez Zepeda nos ajuda a analisar a cláusula antidiscriminatória, explicando que neste artigo a Constituição Federal afirma a não-discriminação em termos de direitos de garantias fundamentais individuais:

*La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos incluye a la no discriminación como una “garantía individual”, es decir, como un derecho de la persona que el Estado está obligado a tutelar de manera especial, incluso según una interpretación consecuente con la idea de protección constitucional, mediante el mecanismo del juicio de amparo, aunque no sólo mediante éste (RODRIGUEZ ZEPEDA, 2004, p.20).*

A Comissão Cidadã de Estudos Contra a Discriminação envolvida tanto na criação da lei federal, quanto na impulsão da reforma constitucional, também determina a linha de garantias fundamentais como fio condutor para a criação do conceito mexicano. Nas palavras das considerações da Comissão:

*Para los efectos del trabajo de nuestra Comisión, sería deseable identificar un gran tema central, una suerte de **hilo conductor**, que nos permitiera la articulación de un lenguaje común y de un terreno para la expresión de diferencias y objeciones. Este terreno es, precisamente, el de los **derechos de la persona**, y no porque éste sea un elemento irrefutable (justamente eso es lo que ahora está en discusión), sino porque es la enunciación con la cual podemos comprender muchos de los discursos políticos y jurídicos de la modernidad, y que han sido decisivos en la conformación de los discursos de la tradición política y jurídica mexicana. El tema de partida es, sin duda, el de los derechos de la persona. Las formulaciones que se han hecho contra la noción de derechos de la persona han sido normalmente desafíos a la racionalidad liberal. (COMISIÓN CIUDADANA DE ESTUDIOS CONTRA LA DISCRIMINACIÓN, 2001).*

A linha de condução do conceito explicitada no informe da Comissão, também aparece em todas as entrevistas nas quais o conceito utilizado pelo CONAPRED é questionado. A influência dos instrumentos internacionais e do direito internacional no aparato mexicano fica muito clara a partir destas fontes.

A influência dos instrumentos internacionais é o principal ponto que podemos observar sobre a constituição do conceito na norma mexicana, a importação dos conceitos, que para além de importar todos os paradigmas dominantes nesse processo, traz a compreensão, que discutimos no capítulo anterior da preocupação da teoria crítica, de que os direitos estão postos e já estancados em tratados e convenções, e que esta seria a forma mais evoluída dos conceitos, não há mais o que se avançar. Não obstante, leva a uma ideia de que não são necessários novos direitos, tampouco promove um questionamento e uma reflexão acerca daquilo que já foi positivado.

Outra característica importante que se transfere para as normas mexicanas, além da herança dos direitos fundamentais, é a racionalidade liberal que eles trazem em seu bojo, tanto pela própria característica dos direitos fundamentais, quanto pelas teorias jurídicas utilizadas na formulação do conceito e construção das instituições do próprio estado mexicano. Nas palavras da Comissão:

*Aunque en México es muy difícil defender la existencia de un sistema coherente de instituciones liberales (un Estado de derecho que haya*

*funcionado sobre la base de una división efectiva de poderes, una constitución que haya tenido un papel normativo sin ambages en la vida nacional, etcétera) lo cierto es que gran parte del diseño institucional de nuestro país, y gran parte de la legalidad en sus distintos niveles, están contruidos siguiendo un enfoque de racionalidad liberal, es decir, con la idea central de derechos de la persona. El programa político liberal, la racionalidad política liberal, estuvo contruida sobre la idea de igualar a los hombres sólo en determinados aspectos, y que serían los que concernían a su relación con una ley de carácter general y universalista (COMISIÓN CIUDADANA DE ESTUDIOS CONTRA LA DISCRIMINACIÓN, 2001).*

A respeito das fontes teóricas para a construção do conceito da lei federal antidiscriminatória, nas entrevistas são citadas como fontes a legislação internacional sobre a questão, legislações nacionais, especialmente de países latino-americanos como Costa Rica e Argentina. Obras de diversos teóricos que trabalham a teoria de justiça e igualdade também foram utilizadas, tais como dos liberais: John Ralls, Ronald Dworkin e Robert Alexis, além dos juristas e teóricos da psicologia social, Erving Goffman e Gordon Allport e sociólogos como Luhmann (Informação Oral, entrevistado nº 26).

Por outro lado, o mesmo entrevistado conta que não foram utilizados na formulação do conceito teóricos multiculturalistas e outras que trabalham questões identitárias. A justificativa apresentada foi a desconfiança do grupo com a linguagem das identidades. Segundo o entrevistado, a mesma concede aos grupos uma autoridade que eles não devem ter, inclusive sobre as minorias dentro desses grupos. Além disso, a posição do entrevistado é a de que esses grupos padecem mais fortemente da falta de reconhecimento de seus direitos que da falta de reconhecimento de sua identidade (informação Oral, entrevistado nº 26).

Podemos observar na fala algumas questões trabalhadas teoricamente neste estudo: a respeito dos paradigmas que podem ser identificadas na construção do conceito, o entrevistado faz a declaração da filiação com o pensamento liberal, que já poderia ser observada pelo próprio conceito positivado, e afirma a ausência de teóricos multiculturalistas e que trabalham questões identitárias na formulação. Além disso, a fala do entrevistado nos deixa duas pistas das posições teóricas envolvidas: 1) uma formulação de posicionamento muito vinculada a uma perspectiva eurocêntrica de mundo, ao falar em “*conceder ao grupo uma autoridade que eles não devem ter*”, ou seja, o entrevistado transmite a ideia da necessidade de tutela a esses grupos e ao seu pensamento – novamente aqui fica claro a contraposição pensamento colonial civilizado *versus* pensamento bárbaro. 2) aponta para uma compreensão de direitos positivista e universalista - afirmando a posição universalista dos direitos humanos *versus* a relativista cultural – e a asseveração da não observância de direitos

humanos pelos grupos a partir da “autoridade” conferida. Especialmente em se tratando do direito à não-discriminação que é um direito no qual, como vamos ver na fala dos funcionários, a mudança cultural é necessária, parece-nos paradoxal a falta de uma perspectiva multicultural em suas bases e a negação da importância do reconhecimento identitário na garantia de direitos. E ainda ficam questionamentos do pensamento observado, na linha da efetivação dos direitos pelo Estado, tais como: porque os grupos não deveriam ter autoridade? O quanto a falta de reconhecimento da identidade poderia afetar a garantia dos direitos? No entanto, compreende-se que a discriminação e violações de direitos também existem dentro de grupos em situações de vulnerabilidade, promovidas por eles e por razões distintas das quais eles são discriminados – pois a discriminação é um fator estrutural que afeta toda a sociedade. Compreende-se também que a relação relativismo cultural *versus* universalismo é uma relação complexa, e merece um debate completo, alguns autores, como afirmamos no capítulo 2, trabalham a perspectiva do diálogo intercultural, para tentar alternativas a este debate.

Apesar da utilização dos teóricos liberais para a construção do conceito, o entrevistado não acredita que o conceito de discriminação padeça das questões do liberalismo clássico, pois, da forma com que foi construído possui orientação coletiva. Advoga que os processos de discriminação são processos coletivos e isso se dá pela dimensão sociológica da discriminação – nenhuma pessoa é discriminada sozinha e, além disso, sofre-se a discriminação por conta do pertencimento a um grupo. A política antidiscriminatória deve ter sensibilidade grupal (informação Oral, entrevistado nº 26).

Seguindo a linha de raciocínio na questão coletiva do conceito de discriminação, utilizado pelo México em sua *Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación* (LFPED) atual<sup>52</sup>, de 2014, possui uma forte delimitação das vantagens imerecidas dos grupos em situação de vulnerabilidade:

*Discriminación: Para los efectos de esta ley se entenderá por discriminación toda distinción, exclusión, restricción o preferencia que, por acción u omisión, con intención o sin ella, no sea objetiva, racional ni proporcional y tenga por objeto o resultado obstaculizar, restringir, impedir, menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos humanos y libertades, cuando se base en uno o más de los siguientes motivos: el origen étnico o nacional, el color de piel, la cultura, el sexo, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, económica, de salud o jurídica, la religión, la apariencia física, las características*

---

<sup>52</sup> O México já promulgou duas leis federais para prevenir e eliminar a discriminação a primeira foi promulgada no ano de 2003 e a segunda, uma reforma da primeira, no ano de 2014.

*genéticas, la situación migratoria, el embarazo, la lengua, las opiniones, las preferencias sexuales, la identidad o filiación política, el estado civil, la situación familiar, las responsabilidades familiares, el idioma, los antecedentes penales o cualquier otro motivo; También se entenderá como discriminación la homofobia, misoginia, cualquier manifestación de xenofobia, segregación racial, antisemitismo, así como la discriminación racial y otras formas conexas de intolerancia*<sup>53</sup>.

O marco mexicano é bastante progressista em termos da compreensão coletiva e na visão da discriminação como um fator estrutural na sociedade, como pode-se notar, ele utiliza em sua definição a imputação dos efeitos da discriminação a partir da ação ou omissão, com ou sem intenção. Sendo assim, a definição leva em conta o efeito prejudicial da discriminação e não a intencionalidade do ato discriminatório, facilitando a imputação, pois a discriminação é resultado de um sistema estrutural produtor de desigualdades e não da vontade individual de discriminar. A discriminação é ali compreendida em *razão do dano que se produz ao indivíduo* ou ao grupo, e pensar nas consequências concretas e na profunda limitação de acesso a direitos, à justiça e às oportunidades que o comportamento discriminatório pode produzir. E ao compreender que a discriminação afeta ou produz danos ao indivíduo

Essa definição é um avanço no sentido de garantia dos direitos, pois retira a carga do ato individual compreendendo a discriminação, como já apontado, como um fator cultural estrutural. Neste ponto, a lei anterior de 2003, promulgada a partir dos trabalhos da comissão também já trazia a mesma interpretação, como podemos visualizar:

*Se entenderá por discriminación toda distinción, exclusión o restricción que, basada en el origen étnico o nacional, sexo, edad, discapacidad, condición social o económica, condiciones de salud, embarazo, lengua, religión, opiniones, preferencias sexuales, estado civil, o cualquier otra, tenga por efecto impedir o anular el reconocimiento o el ejercicio de los derechos y la igualdad real de oportunidades de las personas (CONAPRED, 2003).*

Ricardo Raphael de La Madrid aponta diferenças entre a definição utilizada na Constituição Federal com relação à Lei Federal antidiscriminatória, advogando que a segunda tem uma visão mais ampla de discriminação e com proteção específica a alguns grupos em situação de vulnerabilidade:

*Entre los elementos relevantes e dicha pieza legislativa se observó una ampliación a la definición del principio de no discriminación para incluir prohibiciones explícitas en contra de la xenofobia y el antisemitismo. Este texto también produjo protecciones específicas dirigidas hacia las personas*

---

<sup>53</sup> Disponível em: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/262.pdf>. Acesso em 10/10/2015.

*pertenecientes a distintos grupos en situación de vulnerabilidad. Al mismo tiempo, ahí se fijaron prevenciones para el conjunto de la normatividad mexicana con el objeto de combatir toda ley o acto del Estado que, siendo de aplicación idéntica para las personas, produzca consecuencias nocivas o perjudiciales para las personas en riesgo de discriminación. Asimismo, esta ley fijó referentes para definir el acto discriminatorio, las conductas tendientes a la desigualdad de trato y los grupos poblacionales que se hallan en circunstancia de mayor riesgo a la hora de ser discriminados (RAPHAEL, 2012, p.45).*

Rodriguez Zepeda também discute essa questão, e afirma que a lei possui uma definição mais precisa de discriminação que a Constituição, no quesito de proteção e promoção de grupos que “*padeceram de uma segregação secular*” (2004, p.21, tradução nossa). Também de forma distinta da Constituição Federal a Lei Federal agrega aos “*derechos e libertades*” a “*igualdade real de oportunidades*” (RODRIGUEZ ZEPEDA, 2004, p.21, tradução nossa).

É importante que a definida afirme a necessidade da igualdade de oportunidades, pois, “*no sólo se mantiene la referencia a la discriminación como limitación o anulación de libertades y derechos, sino que se **amplía su definición** para hacerla equivalente a limitaciones de acceso a las oportunidades socialmente disponibles para el grueso de la población* (RODRIGUEZ ZEPEDA 2004, p.21, grifo nosso).

A lei federal mexicana, da forma com que é articulada, trabalha na perspectiva de promover medidas de igualdade que servem para reduzir brechas de desigualdade. Como vimos, no primeiro capítulo, não é sempre que a ligação entre discriminação e desigualdade é realizada, e essa ligação existente na LFPED é considerada um avanço, pois compreende de forma mais completa os danos promovidos pela discriminação na sociedade.

Observa-se, nesse ponto, que o conceito mexicano, ao compreender a necessidade da igualdade de bens e oportunidades para a efetivação do princípio da não discriminação, padece menos da abstração de direitos criticada por Herrera Flores e explicitada anteriormente. No entanto, a constatação da desigualdade, ainda que seja um avanço, é um avanço no campo formal, e seriam necessários investimentos na redução das desigualdades para a sua efetivação.

No ano de 2011, houve uma nova reforma na constituição mexicana que impactou positivamente na legislação antidiscriminatória. Foi acrescentada uma cláusula de igualdade material que determina a todas as autoridades do Estado o dever de promover, respeitar, proteger e garantir os direitos humanos, estando a não-discriminação entre esses direitos pelo

entendimento da norma mexicana. Para Raphael, esta reforma gerou consequências importantes na legislação antidiscriminatória:

*(...) las reformas constitucionales comentadas produjeron consecuencias importantes dentro del sistema jurídico mexicano; entre otras obligaron al Congreso de la Unión, y también al resto de las legislaturas locales, para que emprendieran una revisión de las leyes federales, las constituciones y la normativa local, con el propósito de que se realizaran aquellas **adecuaciones indispensables para que el conjunto del cuerpo legal mexicano fuese armónico con el principio de no discriminación**. También esta reforma a la Carta Magna colocó la garantía del juicio de amparo, por motivos de discriminación, al servicio de todas las personas. Tal protección permite hoy defenderse frente a los actos discriminatorios provenientes de las instituciones del Estado (2012, p.45).*

A reforma constitucional também permitiu que se elevassem os tratados e normas de direitos humanos subscritos pelo Estado Mexicano ao nível constitucional no ordenamento jurídico, obrigando às autoridades mexicanas a respeitá-las.

A LFPED no ano de 2014 também consegue aprovar a sua reforma, esperada desde a sua promulgação. Com relação à reforma da lei, os entrevistados afirmam que a lei federal anterior era menos completa. A reforma trouxe consigo a ampliação de faculdades do CONAPRED. As mais importantes segundo os entrevistados foram: a permissão de intervir em caso de que servidores públicos ou de particulares que promovam atos discriminatórios, unificando os procedimentos, e o estabelecimento de medidas encaminhadas para a reparação do dano. Ou seja, sanções.

Quando perguntados aos entrevistados sobre os limites da LFPED, especialmente a anterior, eles comentavam que era uma lei, na expressão local “*sin dientes*”, o que significava que não era respeitada pelo fato de só emitir recomendações e não ter força para sancionar os atos discriminatórios assim julgados. A nova lei prevê, inclusive, sanções financeiras.

“(…) com a alteração o conceito de discriminação ficou muito mais preciso. Com atribuições para sancionar são mais ferramentas para o trabalho, com tipos de medidas para corrigir a discriminação como a nivelção, igualação e discriminação positiva” (Informação Oral, entrevistado nº 6).

Ricardo Búcio Mujica<sup>54</sup>, presidente do CONAPRED no período da reforma, na apresentação da nova lei, expõe as principais alterações<sup>55</sup>:

*A raíz de esta reforma, la Ley establece mejores definiciones para su cumplimiento, armoniza la definición de discriminación con las de los tratados internacionales y determina en forma mucho más clara lo que deben ser las políticas públicas en materia de igualdad, es decir, no contempla únicamente la prevención de la discriminación, sino también la construcción de acciones que ayuden a nivelar la atención a la ciudadanía y a generar procesos de igualdad de trato, desarrollando acciones afirmativas para grupos en situación de discriminación (CONAPRED, 2014, p.6).*

Outros benefícios da reforma da lei antidiscriminatória são listados: o aumento de motivos de discriminação, o vocabulário mais centrado em processos de discriminação e não mais de grupos, e o tratamento por conceitos transversais – o que é um avanço em termos conceituais (Informação oral, entrevistado nº 11).

Quando questionados acerca da eficácia da lei, distintas respostas são formuladas pelos funcionários. Um deles explica que a questão é a origem jurídica do conceito e o trabalho do órgão pautar-se puramente nesta definição. Crê que a parte jurídica priva muito a ação, e a comunicação com a sociologia faz falta. Em suas palavras, afirma que “nos

---

<sup>54</sup> Ricardo Bucio também era Presidente do CONAPRED no período em que foi realizada a pesquisa de campo para esta dissertação. Foi presidente por duas legislaturas e em novembro de 2015 foi substituído por Alexandra Haas Paciuc.

<sup>55</sup> As alterações gerais, de forma resumida da *Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación* foram: 1. Incluir un glosario con los términos de uso más frecuentes en la legislación. 2. Establecer la definición del vocablo “discriminación” para que se contemplen otros criterios o motivos de discriminación que se han detectado atendiendo a la experiencia del CONAPRED. 3. Identificar aquellos supuestos en los que un trato diferenciado no es una conducta discriminatoria ya que está justificado por ser razonable y objetivo y no menoscabar los derechos de las personas. 4. Reformular el actual Capítulo III para establecer un apartado de acciones para la igualdad y acciones afirmativas a favor de las mujeres, personas con discapacidad, personas adultas mayores y personas pertenecientes a pueblos y comunidades indígenas. 5. Modificar la naturaleza jurídica del CONAPRED para que se le reconozca como un organismo descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, no sectorizado a la Secretaría de Gobernación. 6. Determinar las atribuciones del Consejo en cada una de las unidades administrativas para fortalecerlas y mejorar su desempeño. 7. Establecer que el CONAPRED es la autoridad encargada de aplicar e interpretar la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación. 8. Ampliar el número de integrantes de la Junta de Gobierno del CONAPRED, para que tenga representantes tanto de instituciones de la Administración Pública Federal y de la sociedad civil expertas en el tema, como por ejemplo, la Secretaría de Desarrollo Social y los Institutos Nacionales de las Mujeres y de Migración (los primeros dos como representantes del Poder Ejecutivo Federal, y el segundo como invitado permanente). 9. Determinar los requisitos que deberá cumplir la persona que presida el CONAPRED, cuyo nombramiento podrá ser objetado por la H. Cámara de Senadores o, en su receso, por la Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión; así como la ampliación de la duración de su encargo, con la finalidad de otorgarle mayor legitimidad y continuidad a los trabajos de dicho organismo. 10. Unificar el procedimiento de queja y reclamación en uno solo, denominado de queja, con el propósito de facilitar e acceso a la justicia a las personas que consideren lesionado su derecho a la no discriminación. De esta manera, el Consejo podrá imponer medidas administrativas o reparadoras a personas servidoras públicas o particulares. 11. Establecer un catálogo de medidas reparadoras para los casos en que se compruebe la comisión de conductas discriminatorias, con la finalidad de restablecer la situación de derecho al momento previo a la comisión de prácticas o conductas sociales discriminatorias. Tales medidas son: el restablecimiento del derecho; compensación por el daño ocasionado; amonestación pública; disculpa pública o privada, y garantía de no repetición del acto discriminatorio. 12. Incorporar un artículo sexto transitorio por el cual se obliga al Consejo a emitir, en un plazo de seis meses, los lineamientos que regulen la aplicación de medidas reparadoras (CONAPRED, 2014).

*quedamos cortos solo com la parte jurídica*” (Informação oral, entrevistado nº 6), no sentido de que há limitações em uma compreensão estritamente jurídica do fenômeno. No entanto, explica que não poderiam fazer diferente, pois têm que seguir a definição jurídica (Informação oral, entrevistado nº 6) que dá base aos processos de queixa.

Se, por um lado, as definições jurídicas da discriminação pelo fato de serem mais pragmáticas auxiliam na práxis antidiscriminatória das instituições, por outro lado o conceito fica restrito e a sua prática prejudicada pela restrição. A sociologia auxilia na análise das produções e reproduções da discriminação ampliando a sua visão, ao estudar, como já explicitado, as relações sociais de poder. As ouvidorias e serviços de queixa, responsáveis por acolher denúncias de discriminação são os que mais se beneficiam de definições bem formuladas e muitas vezes pragmáticas para os conceitos, contudo, é importante que casos de discriminação não fiquem sem atendimento por falta de alcance das normativas.

No CONAPRED, um entrevistado julga que a LFPED, inclusive a lei anterior (de 2003), era suficiente para enquadrar os casos de discriminação, segundo o entrevistado, não existe problema na letra da lei ser aberta, a questão seria apenas uma interpretação da mesma, de compreender o ato como discriminação (Informação oral, entrevistado nº 27).

Ainda problemas para a aplicação da lei contra a discriminação, o federalismo é apontado como o responsável por um dos gargalos para a aplicação da LFPED:

Com a reforma de 2014 a lei foi fortalecida com medidas positivas e compensatórias agregando a interpretação do CONAPRED de direito internacional, acrescentaram medidas de nivelção e ações afirmativas, unificação do procedimento de particulares e servidores públicos, acrescentaram sanções de resoluções por disposição, e pedem garantas de não repetição a cada resolução. Mas ainda é necessário tornar essa lei, uma lei geral para que tenha efeitos em todo território nacional (Informação Oral, entrevistado nº 10, tradução nossa).

Uma questão da luta contra a discriminação é a articulação interinstitucional. O PRONAIND senta as bases para a ação de todas as instituições, contudo a articulação acaba sendo insuficiente para exigir o cumprimento das ações antidiscriminatórias. Outro desafio é a tomada de consciência dessas instituições para sustentar políticas públicas para a população invisível e historicamente vulnerabilizada. O CONAPRED tem impulsionado ações compensatórias, como por exemplo, um guia de ação pública com propostas de trabalho. O que são tentativas genuínas, mas, não se observa o impacto dessas ações (Informação oral, entrevistado nº 6).

O orçamento para garantir os direitos, também é citado. Afirma-se que o Estado mexicano, e os Estados de maneira geral dão pouca importância para as questões de direitos humanos. O entrevistado cita um estudo<sup>56</sup> recente realizado pelo CONAPRED acerca do gasto público, e como este põe em relevo que a busca pela igualdade de trato para garantir os direitos das populações, vem a partir do orçamento disposto no pelo Estado para essas ações (Informação oral, entrevistado n° 6).

#### 4.2.2. Primeiros anos do CONAPRED

O CONAPRED inicia os seus trabalhos no ano de 2004, após a lei aprovada. As entrevistas contam que implementação do órgão foi muito difícil pela falta de recursos destinados para construir a instituição e, de acordo com os entrevistados necessitou de um corpo de funcionários com bastante engajamento para que o CONAPRED saísse do papel (Informação Oral, entrevistado n° 3).

À época houve inclusive uma discussão sobre se queriam uma lei tão diferente da original, mas o lado que prevaleceu foi o que advogava que um pequeno avanço era melhor que nenhum avanço no tema. Gilberto Rincón Gallardo almejava a reforma da lei desde sua aprovação (Informação Oral, entrevistado n° 3, tradução nossa). A LFPED foi aprovada de forma distinta pelo Congresso Federal em relação ao anteprojeto criado pela comissão, mantendo 1/3 da estrutura planejada. O congresso também não aprovou os recursos para a construção do órgão, o orçamento solicitado e manteve atribuições, alterando o seu organograma (Informação Oral, entrevistado n° 3, tradução nossa).

*En lo que toca al proyecto de la LFPED, elaborado por la Comisión Ciudadana de Estudios contra la discriminación (CCECD), éste se transformó durante el proceso de negociación, sostenido primero entre las distintas instancias responsables dentro de la administración pública federal y después, durante el proceso de deliberación y aprobación en el Congreso de la Unión. Esta Ley fue finalmente publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio de 2003 (RAPHAEL, 2012, p.44).*

Desde os primeiros anos já se viam carências na normativa, na verdade desde que a lei foi aprovada no congresso, e para conseguir a aprovação unanime alterações ao anteprojeto elaborado pela comissão de estudos foram necessárias. A estrutura não avança. A única vez

---

<sup>56</sup> Ver estudo sobre o gasto público federal no México (Merino, 2014)

que a estrutura aumentou foi para dar ao CONAPRED um órgão de controle interno e um departamento jurídico e internacional. Não houve investimento em salários desde a criação do CONAPRED, e isto reflete na perda de mão de obra capacitada (Informação Oral, entrevistado nº 3).

Em outra esfera, um grande desafio foi a questão da temática da discriminação, nos primeiros anos não se sabia o que era o CONAPRED, de forma que, o primeiro investimento da atuação foi no tema, para que o próprio governo conhecesse o órgão e, posteriormente, o público. Fazer a lei ser conhecida foi a tarefa número um do órgão. Não era possível trabalhar com mais nada antes do CONAPRED ser apresentado. Criou-se uma direção que ministrava cursos a funcionários estatais para dar a conhecer a lei (Informação Oral, entrevistado nº 3).

A relação com a academia não foi sempre de cooperação, atualmente o é. E cita-se inclusive a existência um curso de especialização sobre o “*derecho a la no discriminación*” ministrado na UNAM. No início, pouquíssimos acadêmicos cooperavam com o CONAPRED, pois não havia recursos financeiros para o trabalho de pesquisa. Jesus Rodrigues Zepeda é citado como grande apoiador do CONAPRED no tema, mas a universidade levou bastante tempo para interessar-se pelo assunto. Buscavam especialmente pessoas que publicassem sobre o tema. (Informação Oral, entrevistado nº 3).

As relações de Gilberto Rincón Gallardo pautavam o órgão em seu nascimento, o que apontava para uma personalização da instituição, no entanto, foi necessário na época para promover o CONAPRED. O entrevistado relata que no início, quando se apresentavam pelo órgão ninguém acreditava neles, mas quando utilizavam o nome de Gilberto sim. Paulatinamente, a importância da pauta foi sendo demonstrada ao governo e ao congresso (Informação Oral, entrevistado nº 3).

#### **4.2.3. O Trabalho do CONAPRED**

O CONAPRED foi instituição responsável pela criação de mecanismos contra a Discriminação no México e pela promoção de diversos estudos e pesquisas na área, com a finalidade de proporcionar respostas institucionais ao tema. Recebe e soluciona queixas e reclamações de supostos atos discriminatórios cometidos por particulares ou autoridades federais, no exercício de suas funções. É um órgão independente da *Secretaría de Gobernación* do Estado Mexicano, mas tem o seu orçamento vinculado a ela.

O CONAPRED é um órgão de grande importância por sua atuação única na pauta da discriminação: “*mandato mais amplo do mundo em matéria de discriminação*” (informação

oral, entrevistado nº 1). O CONAPRED teve o feito de colocar o tema da discriminação na agenda, e identifica os grupos discriminados. Hoje o CONAPRED é uma instituição que tem legitimidade. Auxilia para que se tomem medidas para a promoção da igualdade, como o dever histórico que a sociedade mexicana tem com os seus povos autóctones (informação oral, entrevistado nº 1).

Localiza-se o órgão como um dos únicos do mundo a ter um escopo tão amplo na parte da discriminação, o argumento para atestar a amplitude da instituição mexicana é o fato de que na maioria dos países, como vimos no capítulo anterior, os órgãos trabalham na pauta de direitos humanos de maneira geral ou são setorizados em uma pauta (ex. Mulheres, promoção da igualdade racial).

O CONAPRED tem o poder de denunciar qualquer serviço público federal e Instituições privadas, a lei não tem prerrogativa sobre Estados e Municípios, as sanções são no campo administrativo, ou seja, não há a obrigação dos estados seguirem a lei federal. Fomentou a criação de leis estatais contra a discriminação, assim 29 dos 31 Estados Mexicanos já possuem uma lei com este escopo. Contudo, poucos estados da federação têm um órgão como o CONAPRED, que aplique e fiscalize a lei e as leis promulgadas nos estados ainda carecem de melhorias. O Distrito Federal é uma das unidades federativas que possui uma lei similar à LFPED e um órgão de fiscalização chamado COPRED. Há a expectativa de se criar uma lei geral “*general*” para todos os estados Mexicanos, para poderem ter um esforço mais coordenado, pois a somente a lei geral tem efeito em todo o território mexicano (informação oral, entrevistado nº 1).

Com relação à sua estrutura de funcionamento há no CONAPRED 6 (seis) áreas de trabalho, 3 (três) das quais mais substantivas em termos da atuação do órgão: Coordenação de Denúncias, a Coordenação de Educação, Vinculação e Comunicação Social e a Coordenação Legislativa.

#### 4.2.3.1. PRONAIND

O chamado *Programa Nacional para Prevenir y Eliminar la Discriminación* é uma espécie de guia de ação onde estão sintetizados os esforços das instituições envolvidas com os grupos mais vulneráveis. Estabelece uma série de tarefas que o Estado Mexicano tem de cumprir, boa parte delas executadas pelo CONAPRED e as demais pelo sistema de instituições do Estado mexicano, com o objetivo de dar concretude ao direito fundamental a não discriminação (PNPED, 2006, p.9).

O programa foi articulado em conjunto com organizações da sociedade civil e grupos que defendem os mais diversos setores de pessoas vulneráveis, com o objetivo principal de promover ações que fossem capazes de orquestrar os diferentes níveis e setores do governo e promover um *Acuerdo Nacional para Prevenir y Eliminar la Discriminación*, comprometendo assim a todos os atores no propósito de garantir a igualdade de direitos, oportunidades e tratamento para todos.

Em outras palavras:

*La estrategia de acción pública contra la discriminación que asume el CONAPRED da cumplimiento a sus obligaciones legales, señaladas por la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación (LFPED), y hace efectivo el deber político y legal de rendir cuentas a la sociedad y a las distintas instancias de la vida pública acerca de los propósitos, acciones y criterios con los que ejercerá su tarea de promoción y vigilancia del derecho fundamental a la no discriminación. (PNPED, 2006, p.9).*

O Programa Nacional para Igualdade e não Discriminação tem 6 principais objetivos: Alteração de normas; defesa – trabalham para que cada órgão atenda às queixas contra a discriminação geradas em seu âmbito; incentivo à políticas públicas para a igualdade, ou seja, políticas de acesso; geração de informação (estatísticas, registros administrativos) para o embasamento de políticas públicas; e mudança cultural.

Houve três programas na história do CONAPRED. O primeiro na sua fundação que durou um ano, o segundo, realizado em 2012 que era basicamente um plano de trabalho, e o terceiro, que foi lançado em 2013 e vai a 2018, realizado com o apoio das Nações Unidas e CEIDAS (associação da sociedade civil para problemas sociais). O primeiro PRONAIND veio com a criação do CONAPRED. Foram realizados 5 (cinco) fóruns regionais de participação, com o objetivo também de colocar às organizações um tema que não conheciam. Montaram o programa com base nessas experiências, pois, apesar de a população participante não saber muito sobre o tema da discriminação em si, a vivência diária o tratava, o seu dia a dia era muito discriminatório, então tinham muitas histórias.

O primeiro programa tentava estabelecer políticas públicas para a área, não durou muito tempo e logo passando a primeira fase, foi elaborado outro programa. O segundo PRONAIND estava pronto quando o presidente faleceu, contudo não havia ainda sido aprovado. A presidente sucessora, Perla Bustamante, por ter discordâncias com o Plano, não o assina e inicia um novo projeto, que foi aprovado apenas em 2012. O Atual plano, o terceiro PRONAIND foi lançado em 2014 na gestão de Ricardo Bucio e tem validade até 2018,

segundo o entrevistado, o último programa está mais em forma, com linhas de ação definidas e o desenho de um órgão mais institucionalizado. (Informação Oral, Entrevistado nº 4).

#### 4.2.3.2. Denúncias

A Coordenação de Denúncias é uma coordenação importante na luta contra a discriminação dentro do CONAPRED. Funciona como uma espécie de ouvidoria onde recebem denúncias de casos com indícios de discriminação de todo o país. É importante ressaltar que a recepção de denúncias contra a discriminação é um procedimento administrativo no país, e não penal. O grande trunfo do setor com a nova lei é o poder e gerar resoluções por disposição (ato), o que significa ato administrativo que deve ser cumprido pela parte denunciada. Não obstante, todo o trabalho tem um enfoque conciliador<sup>57</sup>. As questões só se amparam no tribunal se a resolução não é aceita. Não há registro, no entanto, de não aceitação de resoluções (Informação Oral, Entrevistado nº 1).

A queixa pode ser realizada por telefone, e-mail ou pessoalmente, o que é mais difícil, pois no país, só existe oficina do CONAPRED no Distrito Federal. A queixa também pode chegar por outras vias, como organizações ou órgãos por exemplo. Além disso, o CONAPRED também pode realizar a queixa de maneira oficiosa. Caso a queixa seja de órgãos que o CONAPRED não tem competência para investigar, encaminham o processo às instituições competentes. O CONAPRED também realiza um acompanhamento dos casos e o encaminhamento das pessoas a outras instâncias caso seja do desejo delas realizar outras queixas.

A coordenação de denúncia é dividida em duas direções: *Dirección de Quejas* e a *Dirección de Reclamaciones*. A direção de denúncias atende a casos de particulares, e a direção de reclamações atende a queixas contra funcionários e órgãos públicos.

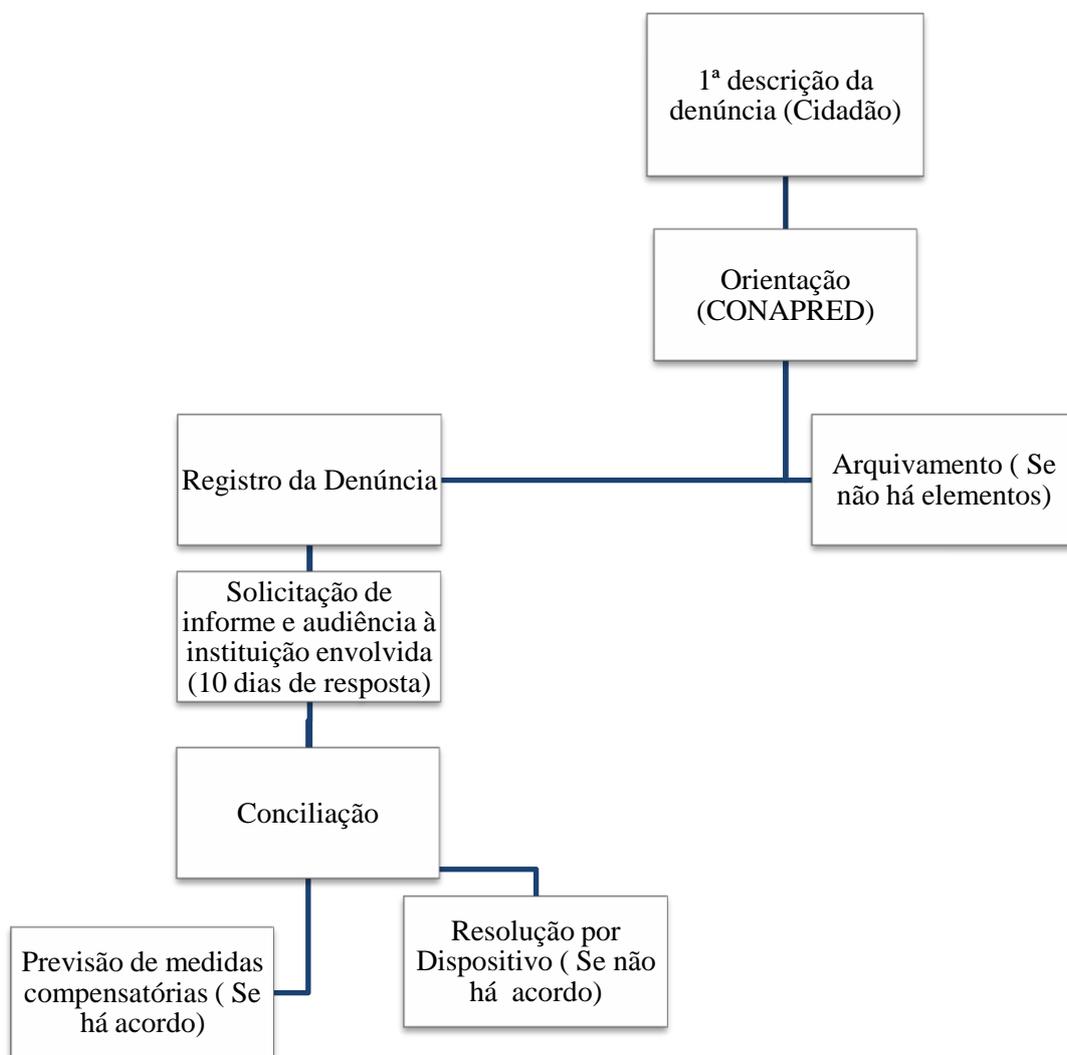
Os funcionários explicam que em um processo de denúncia, o primeiro passo é o encaminhamento do caso para a orientação, os funcionários do setor acolhem o caso e, se houver elementos suficientes para virar uma denuncia há o encaminhamento da queixa. Não há atendimento psicossocial só administrativo, mas se a pessoa precisa eles tentam buscar em outras instituições. É importante ressaltar que muitas vezes há a opção do denunciante por não levar a queixa adiante. Após o encaminhamento da denúncia é realizada uma solicitação de

---

<sup>57</sup> Algumas organizações da sociedade civil que trabalham com discriminação, como por exemplo o SOS Racismo Frances, criticam duramente o trabalho de conciliação em casos de discriminação por acreditarem que quando há discriminação, a vítima fica em uma posição muito desfavorecida e não tem condições de realizar um bom acordo.

informe à instituição envolvida e solicitada uma audiência que deve ser atendida em um prazo de 10 dias. Se não houver resposta há a presunção a favor da vítima. Juntam-se argumentos e elemento de provas que sustentem os indícios do ato discriminatório.

Realiza-se então uma etapa de conciliação e a previsão de medidas compensatórias. Se o acordo é possível, as medidas são cumpridas se não, o CONAPRED remete uma resolução por dispositivo, que pode ser uma medida administrativa ou uma medida compensatória com a reposição integral, compensação econômica e um pedido de desculpas, variando de acordo com o que o solicitante requeira, e muitas vezes é somente um pedido de desculpas formal.



A resolução sempre é encaminhada ao titular da área onde foi feito o ato para servidores, e para particulares ao titular da instituição. Caso haja a negativa no cumprimento

da resolução emitida pelo CONAPRED, o caso pode ser levado a juízo, mas são as próprias vítimas que o fazem, pois o CONAPRED não litiga e não toma parte no processo judicial por sua natureza administrativa. Somente orienta e apresenta a sua análise, que pode embasar a defesa. Ele oficia instituições e pode fortalecer o caso com a sua resolução. A ação do CONAPRED sempre vem acompanhada de uma medida de precaução, para evitar que novos casos aconteçam, o que passa pela capacitação dos funcionários e cursos de sensibilização. A Coordenação de denúncia sempre trabalha em conjunto com a área de educação, pois os cursos e capacitações são parte da estratégia de prevenção. Realizam aí cursos fortes de sensibilização, pois acreditam que é necessária uma mudança na política da instituição para que não haja reincidência.

Com relação à quantidade de denúncias em 2014 foram 863 queixas particulares, 500 de autoridades públicas, um total de 1.363 queixas, 3.045 orientações, com uma média de 80 atendimentos mensais de todos os tipos, e a maioria proveniente do DF e arredores, pois estes conhecem mais o que é o CONAPRED e o trabalho do CONAPRED. O órgão desenvolve um trabalho de sensibilização à parte e nos últimos cinco anos vêm percebendo um aumento importante nas queixas. As queixas mais comuns recebidas pelo órgão de Pessoas com Necessidades Especiais, População LGBT, Mulheres grávidas, e queixas relativas à aparência física (Informação Oral, Entrevistado nº 7).

#### 4.2.3.3. Educação, Vinculação e Comunicação Social.

A área educacional também é considerada área medular no CONAPRED por trabalhar com a sensibilização em torno do tema fazendo a prevenção para que atos discriminatórios não aconteçam. Em grande parte das entrevistas nas diversas áreas de trabalho do CONAPRED, destacava-se sempre a importância da mudança cultural na luta contra a discriminação, e é a área educativa, mais que todas que age nesse aspecto.

A direção tem três tarefas: a) Vincular-se para fora da instituição, ou seja, Trabalhar com outras organizações e associações da sociedade civil; b) Comunicação social – realização de assessoria de Imprensa, campanhas e trabalho com a imagem de instituição; e c) Programas educativos, cursos e capacitações, e programa editorial com as publicações do CONAPRED.

Dentre essas, a área de programas de educação tem dois programas, um programa online chamado *Conécta-te*, que tem por objetivo de capacitar todo o território nacional, especialmente a funcionários públicos. E um presencial, que são ações, conferências, cursos e oficinas para formação específica – são elaborados para dirigir-se a um público com

determinado assunto pedido pelo órgão. Uma vez ao ano fazem o curso internacional de alta formação (Informação Oral, Entrevistado nº 11). A reforma da lei federal em 2014 e o PRONAIND impõe a todos os funcionários a realização de capacitação em matéria de discriminação. Também realizam um curso de formação de promotores, para que a instituição possa capacitar seus próprios funcionários.

Os próprios funcionários da área educacional, que são os responsáveis por gerar os conteúdos dos cursos e os produtos que o CONAPRED apresenta: produtos digitais, vídeos educativos e aplicativos para celulares. A área também pesquisa sobre áreas específicas e nisso a academia ajuda dando a base da produção editorial do CONAPRED com essas parcerias, desenhadas especialmente. Tentam conhecer os programas que têm às instituições, que programas têm para essa população temática.

Com relação ao processo decisório na área, ou seja, como são feitas as escolhas dos temas de estudos e as estratégias de ação, o funcionamento é o seguinte: A diretoria geral toma as decisões estratégicas que o conselho que passar, a Diretoria de Educação e Comunicação elabora e multiplica as ações educativas, (por exemplo, nos últimos anos optaram por trabalhar a questão dos povos afro-mexicanos e das trabalhadoras domésticas) a Subdiretoria de programas e materiais educacionais é encarregada de elaborar os materiais editoriais e os programas educacionais sobre os assuntos escolhidos, seguindo o seguinte fluxo: Iniciam pela Identificação dos acadêmicos principais, realizam a vinculação com esses acadêmicos, e além, a área internacional estabelece vínculos com outros países sobre o assunto e agregam o internacional do tema. Um entrevistado conta que geralmente as experiências latino-americanas são mais enriquecedoras para eles (Informação oral, entrevistado nº 11). Outros materiais produzidos são livros de estudos, boletins sobre o que opina o conselho, divulgações nas redes sociais, campanhas.

O CONAPRED se dá conta da necessidade de realizar estudos para embasar a formulação de políticas públicas, não somente estudos acadêmicos especializados, mas também pesquisas e diagnósticos que gerem propostas de políticas públicas contra a discriminação. Há que ser feita essa ponte para saber onde faltam políticas públicas, quem são os grupos discriminados. Em 2005, realizaram a primeira pesquisa sobre discriminação no México e uma nova em 2010. As estatísticas anuais de queixas também são uma ferramenta de ponto de partida para determinar qual a população está se queixando mais. É a janela que têm o contato com a cidadania. Além das organizações da sociedade civil que participam e da assembleia consultiva.

Sobre os estudos especializados, cria-se a RINDIS, que é uma rede criada pelo CONAPRED onde foram associados diversos teóricos que realizam uma reflexão teórico-filosófica sobre a discriminação. Outra rede se chama INTEGRA e tem investigadores de muitos países.

É da área educativa que vem a ação considerada pelos entrevistados como um dos melhores produtos do CONAPRED, um programa de TV chamado Kipatla, produzido pelo CONAPRED a série fez grande sucesso quando foi ao ar, o interessante da série é que cada personagem é discriminado em um programa por distintas razões e como muitos estão em mais de um episódio podem eventualmente também discriminar por diferentes razões sem se darem conta (informação oral, entrevistado nº 2).

Na área de comunicação social o CONAPRED trabalha muito com redes sociais, os entrevistados contam de uma campanha recente de muito sucesso chamada SINTAGS. A SINTAGS fez parte do movimento “*no hate*” puxado por instituições europeias, e tem por público alvo especialmente, jovens de 13 a 24 anos. A ideia do SINTAGS era gerar debates com esses jovens contra o discurso de ódio e utilizavam *hash tags* especialmente como símbolo com palavras de ordem. As tags eram: *sin racismo, sin homofobia, sin xenofobia, sin violência, sin bulling* (Informação Oral, entrevistado nº13).

#### 4.2.3.4. Legislativa

A Coordenação Legislativa é outra área medular do CONAPRED e trata de análise legislativa e da pauta internacional (separadas em duas subdireções). Impulsionam processos de harmonização legislativa com os compromissos internacionais, da seguinte forma: a) a partir de revisão as leis que estão no congresso sobre o tema de discriminação; b) emitindo opinião técnica em leis e políticas; c) impulsionando estados na criação de suas leis e prestam assessoria a estados e nas políticas no tema que partam de outros órgãos; d) auxiliando na criação de protocolos de atuação; e e) realizando o acompanhamento do marco normativo internacional na matéria (Informação Oral, entrevistado nº1).

Especialmente no tema de não discriminação, a área auxilia o poder executivo a apresentar iniciativas e projetos de lei. Têm grande proximidade com a Secretaria técnica de enlace legislativo da *Secretaría de Gobernación* (SEGOB) e é por meio deles que fazem boa parte do seu trabalho, pois são eles que se ocupam de pautar os projetos e articular os mesmos com os deputados. Com relação às leis de maneira geral, nem sempre o CONAPRED é consultado, mas este opina se questionado. O CONAPRED pode legislar como qualquer outro

órgão do executivo, mas de maneira geral deixa a cargo da secretaria de enlace legislativo da SEGOB. Impulsionam para que as leis tenham uma perspectiva de não discriminação, fazem análises para o próprio CONAPRED também, tudo que a área de queixas, a presidência ou a área de políticas públicas não consegue resolver vêm para esta área para colher subsídios.

Fizeram uma série de seis livros chamada “*legislar sin discriminar*” que trata de diversos assuntos e tem por base a harmonização legislativa em diversos temas de direitos humanos, guias para parlamentares, baseados em instrumentos internacionais.

Na parte de vinculação internacional há a coleta de boas práticas de outros países. Os instrumentos internacionais que utilizam no CONAPRED dependem de cada área. A área de denúncias e a área educacional utilizam o direito internacional. A área internacional do CONAPRED tem uma vinculação com a *Cancillería do México* onde auxiliam a dar o posicionamento e respostas do México em distintos temas. São também vinculados a uma Rede de organizações e organismos contra a discriminação (RIOOD), e responsáveis por fazer a representação institucional do CONAPRED em órgãos institucionais (Informação Oral, Entrevistado nº16).

Em 2011, o México promoveu uma reforma constitucional que obrigou a reconhecer qualquer tratado de direitos humanos. Portanto os cumprimentos desses pontos são obrigação do estado Mexicano. O México ratifica quase todos os tratados de direitos humanos e com relação aos tratados da OIT ainda faltam alguns. Levam hoje um importante comitê da CED – igualdade racial, dialogando como cumprir as resoluções do comitê com diversos atores: Administrativo local, federal, a suprema corte, a representação legislativa federal (Informação Oral, Entrevistado nº16).

Uma informação interessante da atuação do CONAPRED é a importância estratégica da utilização dos tratados internacionais para pautar a luta contra a discriminação no México, utilizando-os como parâmetro e ferramenta de convencimento a parlamentares e governantes, utilizam-se então do direito internacional público como argumento e linha de ação. O entrevistado nos explica que “*o direito é usado como ferramenta de trabalho, por exemplo, se dizem que determinada ação é obrigação de algum tratado internacional nenhum ator tem coragem de dizer que não pode ser feito*” (Informação Oral, Entrevistado n.º 10, tradução nossa).

#### 4.2.3.5. *Asamblea Consultiva y Junta de Gobierno*

Reflexo de sua origem na Comissão Cidadã, o CONAPRED permanece até os dias de hoje com órgãos essencialmente de consulta e assessoria, que auxilia no planejamento estratégico, chamados *Asamblea Consultiva* e *Junta de Gobierno*. São instâncias fiscalizadoras do trabalho do CONAPRED, além dos órgãos que já possuem de controle interno e emitem recomendações. Ajudam a impulsionar os temas na junta de governo e dão sugestões nas resoluções por disposição.

A Assembleia Consultiva é composta de dez a vinte representantes dos setores sociais, privados e da comunidade acadêmica para a sua experiência ou com conhecimentos que podem contribuir para a prevenção e eliminação da discriminação e reforçar o princípio da verdadeira igualdade de oportunidades. As pessoas escolhidas a participar são propostas pela pessoa que preside ao Conselho<sup>58</sup>.

A Junta de Governo é composta por sete instituições da administração pública federal e sete assembleístas do CONAPRED, todos com voz e voto. Compõem a junta: a Secretaria de Governança, a Secretaria da Fazenda, Secretaria de Saúde, a Secretaria do Trabalho, a Secretaria de Desenvolvimento Social, e o Instituto Mulheres. O nível dessas instituições é de subsecretário ou inferior, mas é um nível bem alto do governo para que possam tomar decisões. Reúnem-se quatro vezes ao ano e, como exemplo de atuação impulsionaram a reforma da lei.

Em entrevista, funcionários contam que acreditam que a assembleia funciona e sua opinião é levada em conta, e equilibram a junta de governo. Este é considerado um órgão *sui generis* e não há outros no governo nesse formato, com esta representação cidadã. Estão tratando de replicar esse modelo. Os temas discutidos são o programa operativo anual, a política interna, os diretores da área que vão compor, e realizado o informa anual do trabalho (Informação Oral, entrevistado nº 20).

#### 4.3. DIAGNÓSTICO DE AVANÇOS DO CONAPRED NA LUTA ANTIDISCRIMINATÓRIA

O capítulo traz a contextualização histórico social das forças atuantes no México nos anos de 1990 e que possibilitaram a criação do CONAPRED, a comissão de estudos e as

---

<sup>58</sup> Fonte: Site do CONAPRED, disponível em: [http://www.conapred.org.mx/index.php?contenido=pagina&id=20&id\\_opcion=17&op=17](http://www.conapred.org.mx/index.php?contenido=pagina&id=20&id_opcion=17&op=17). Acesso em 13/02/2016.

influências encontradas na elaboração da *Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación* e a prática cotidiana do órgão absorvida nas entrevistas.

A lei mexicana traz alguns pontos de avanço com relação ao princípio da não discriminação que foram destacados durante o capítulo. Considera-se um progresso o processo de criação da lei, o estabelecimento de uma comissão cidadã com a presença de representantes da sociedade civil, este fato minora as críticas de imposição internacional e as mazelas do liberalismo clássico (como afirma um entrevistado) nas leis domésticas fazendo com que o resultado seja mais plural. Ainda discorrendo sobre avanços da normativa mexicana considera-se importante a compreensão da desigualdade como fonte de discriminação, o seu vocabulário mais centrado em processos do que em grupos em situação de vulnerabilidade. No entanto, a grande inspiração do conceito ainda é o paradigma dos direitos humanos, e a teoria dos liberais do princípio da igualdade.

Outra questão, para além da questão conceitual é a prática. Apesar de ser um órgão pequeno, todas as áreas do CONAPRED trabalham com bastante afinco na promoção da pauta. É interessante a existência de revisões legais para combater as discriminações no processo legislativo, a existência de capacitações na temática da discriminação para funcionários de órgãos públicos, e o fato de esta ser uma exigência em âmbito federal, o fomento de pesquisas e estudos sobre a temática, o que tem a capacidade de promover o campo em termos acadêmicos, e a recepção de denúncias e as mesmas poderem se desdobrar em sanções, inclusive para particulares é definitivamente um progresso para a luta antidiscriminatória. O CONAPRED é considerado uma boa prática<sup>59</sup> na América Latina por ser um órgão de atenção transversal à discriminação, trabalhar com a recepção de queixas e investir para que outros órgãos do governo o façam. Contudo, apesar do avanço que representa a sua existência a limitação de atuação é grande, como vimos, não há muitos investimentos de recursos financeiros nas pautas do órgão.

---

<sup>59</sup> Ver: Alejandro Becerro Gelover

## **CAPÍTULO 5 – A DISCRIMINAÇÃO E A ATENÇÃO AOS IMIGRANTES CENTRO-AMERICANOS NO MÉXICO**

### **5.1. CONTEXTUALIZAÇÃO – A IMIGRAÇÃO DE CENTRO-AMERICANOS NO MÉXICO**

Uma discussão sobre os fenômenos migratórios na atualidade conduz-nos imediatamente a imagem da imensa fronteira murada entre os Estados Unidos das Américas – EUA e o México e dos transtornos que sofrem os imigrantes ao tentar cruzá-la em busca de uma vida melhor. Esse espaço de fronteira tem sido considerado como símbolo dos conflitos migratórios no mundo. No atual contexto dos movimentos populacionais internacionais, o México é o principal país por onde passam fluxos migratórios de países na América Latina, especialmente os originários da América Central e do Caribe, além do próprio México, que se dirigem aos EUA.

Especialmente para o México, o fenômeno migratório é importante, pois a sua posição geográfica de vizinhança com os Estados Unidos, converteu-o em um espaço obrigatório de trânsito para os que querem migrar para esse país. Como lugar de destino, o México é historicamente um país receptor de perseguidos, asilados políticos e refugiados. Além disso, também recebe migrantes de países fronteiriços ao sul, países caracterizados por um desenvolvimento econômico inferior e por um histórico de grande violência e instabilidade política.

Conforme já explicitado, o México é o principal país por onde passam fluxos migratórios de países na América Latina, especialmente da América Central e Caribe, que se dirigem juntamente com os próprios mexicanos aos EUA. Entram no país, pela fronteira sul, dezenas de milhares de trabalhadores temporários provenientes especialmente da Guatemala e Belize, e quase meio milhão de imigrantes centro-americanos e caribenhos sem documentação legal (CHAVEZ, 2006, p.157).

O México, como também já se afirmou, é primordialmente um país de emigração internacional e, comparativamente, o fenômeno da imigração não é de grande magnitude. Ao constituir-se, contudo, como um país de passagem de transmigrantes e possuir uma situação política e econômica mais estável que os seus vizinhos latino-americanos, o México atrai uma

quantidade considerável de imigrantes. Segundo o *Instituto Nacional de Estadística y Geografía* (INEGI) o total de imigrantes internacionais recentes (habitantes nos últimos 5 anos) de novos residentes chegados ao México triplicou desde o censo de 2000, alcançando um total de 1.080. 654 imigrantes internacionais (INEGI, 2010, p. 70).

Ainda segundo o último censo populacional produzido pelo INEGI do ano 2010, no México vivem 961.121 pessoas nascidas no estrangeiro, correspondendo a 0,86% da população total. Deste censo também destacamos as nacionalidades, as principais são: estadunidense<sup>60</sup> com 76.8% deste total, guatemalteca, 3,7% e espanhola com 2%. Argentinos, colombianos, hondurenhos, venezuelanos e cubanos vêm em seguida e somam um total de 6,3%. O INM (2010) afirma que desses imigrantes, 51% são homens e 49% mulheres. Os guatemaltecos são a nacionalidade de maior ocorrência dentre os centro-americanos. Vale ressaltar que a estimativa é de que a população presente no México seja superior à relatada nos registros administrativos, com alta ocorrência de centro-americanos, caribenhos e sul-americanos.

O fluxo migratório transnacional de centro-americanos ao México é um fenômeno que ganhou importância nas últimas décadas. Especialmente nos anos noventa, a emigração desses países para o norte continuou crescendo devido à pobreza, à violência e a instabilidade política, ainda que os conflitos armados na América Central, principais motivos históricos para esse fluxo migratório, tivessem terminado. A esses problemas, somam-se desequilíbrios econômicos como a queda do preço do café e desastres naturais na região, alterando a dinâmica migratória da região, fortalecendo comunidades migrantes desses países nos EUA e suas redes transnacionais. O aumento da imigração para o México e da transmigração pelo seu território são catalisados por fatores de diferentes naturezas, que abrangem fenômenos e desastres ambientais (são exemplos: o furacão Mitch, em 1998, que atingiu toda a América Central e o Caribe; o terremoto em El Salvador, em 2000; o furacão *Stan*, em 2005, que estendeu seus danos da América Central ao Golfo do México), perpassam a estrutura socioeconômica do país (que, desenvolvido em relação aos países da América Central, atrai mão de obra) e, principalmente, incluem as contradições e condições políticas, econômicas e sociais dos países da América Central (GONZALEZ, 2013).

No que se referem a esses últimos fatores, cabe ressaltar que a região centro-americana é marcada pela ocorrência de conflitos armados internos, pela persistência de um histórico de

---

<sup>60</sup> Os estudos calculam que a cifra grande de estadunidenses deve-se ao fenômeno da migração de retorno, muitos emigrantes que residiam nos Estados Unidos retornam ao México com descendentes de mexicanos nascidos naquele país.

instabilidade política, pela precarização das e nas relações de trabalho, pela extrema pobreza e pelo incremento da violência, em suas diferentes dimensões. Todos esses fatores confluem para que as populações centro-americanas, especialmente os guatemaltecos, sintam-se atraídos pelo México. Dados da Pesquisa sobre Migração nas fronteiras norte e sul do México (EMIF), de 2014, confirmam que o México, é um país de origem, retorno, trânsito e destino de migrantes.

### **5.1.1. Políticas Públicas para Imigrantes no México**

O México possui uma importante estrutura institucional para tratar do fenômeno migratório dentro do seu território. Essa estrutura responde tanto ao fluxo migrante que passa pelo país em destino aos Estados Unidos, quanto aos migrantes mexicanos que estão retornando ao país. Destaca-se que o México, assim como a Argentina são os dois países que possuem um órgão governamental voltado inteiramente e maneira transversal para o tratamento da discriminação, e que trabalham a pauta migratória.

A formulação, direção e controle das políticas migratórias partem da *Secretaría de Gobernación* (SEGOB) que é o órgão do executivo federal responsável pelo desenvolvimento político do país e de se relacionar com os outros poderes da união, sendo a *Unidad de Política Migratoria (UPM)*<sup>61</sup>, dentro da SEGOB, o órgão/instituição que mantém a missão de desenhar e propor estratégias, programas e ações que compõem uma política global de imigração. Em sua descrição, eles afirmam que essa política deve estar fundamentalmente voltada para o Estado mexicano, buscar respeitar e salvaguardar os direitos humanos, facilitar a documentação migratória e contribuir para a preservação da soberania e segurança.<sup>62</sup>

O órgão que coloca em prática as políticas para migrantes é o *Instituto Nacional de Migración* (INM)<sup>63</sup>, órgão administrativo desconcentrado da Administração Pública Federal, também vinculado à SEGOB, e responsável por aplicar a legislação migratória vigente. O INM trabalha com imigrantes, emigrantes e retornados, e possui diversos programas voltados para a defesa dos direitos dos imigrantes como: *Oficiales de protección a la infancia (OPIS)* que trata de crianças e adolescentes; o *Grupos Beta del INM* que trabalha com direitos humanos de imigrantes em trânsito pelo México; e, ainda, os Programas de Repatriação, de Regularização Migratória, de Controle de fronteiras (*Plan Frontera Sur*), entre outros. Dentro

---

<sup>61</sup>Disponível em: <http://www.politicamigratoria.gob.mx/>. Acesso em: 25/10/2015

<sup>62</sup>Disponível em: <http://www.inm.gob.mx/> acesso: 25/10/2015

<sup>63</sup>Idem.

da SEGOB também existe a *Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR)*<sup>64</sup>, que efetua os procedimentos de reconhecimento, cessação, cancelamento e revogação da condição de refugiado, assim como outorgar assistência institucional a refugiados.

O SEGOB também possui uma entidade federal para trabalhar a pauta de mulheres, o *Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES)*, e um portal denominado “Mulher Migrante”, promovido pela Secretaria de Comunicações e Transportes e pela Coordenação da Sociedade da Informação e do Conhecimento, que fornece serviços de comunicação e informação fiável e oportuna às mulheres migrantes e suas famílias, no México e no exterior, a fim de reduzir os riscos de condição de dupla vulnerabilidade: mulheres e dos imigrantes<sup>65</sup>.

A Lei de Migração de 2011 é considerada, inclusive pela sociedade civil envolvida, como uma legislação avançada. Segue tratados internacionais sobre o assunto, mantendo o estabelecimento de princípios como o do respeito irrestrito dos direitos humanos dos migrantes e da não discriminação com a situação migratória irregular. Também prevê o princípio da solidariedade e hospitalidade internacional, da igualdade entre nacionais e estrangeiros, da integração social e cultural, da facilitação da mobilidade internacional de pessoas, unidade familiar, o interesse superior das crianças, entre outros. Firma o acesso aos serviços educativos e atenção médica, ambos independentemente da situação migratória do estrangeiro, proibindo todo e qualquer ato administrativo de estabelecer restrições a essas regras e princípios. Ainda, a lei de migração dita: a relativização dos documentos para ingresso no país em casos de asilo, refúgio ou situações de força maior; a possibilidade de pedido de visto de crianças ou adolescentes migrantes desacompanhados; direito ao trabalho ao estrangeiro, ainda que irregular; o livre exercício de seus direitos e liberdades independentemente de sua situação migratória e, por fim, o direito dos migrantes irregulares serem tratados sem discriminação alguma e com respeito aos seus direitos humanos.

Além das instituições governamentais, as organizações e as associações que auxiliam os imigrantes no México, são de fundamental importância para essa população os albergues e as casas de migrantes presentes em todo o território nacional, que constituem, muitas vezes, o único refúgio que essas pessoas têm para manterem-se vivas durante a jornada até os Estados Unidos, nos casos de transmigração, ou estabelecerem-se no México, nas hipóteses em que são refugiados e imigrantes. As organizações cumprem, também, um importante papel para tentar assegurar essa população contra violações de direitos humanos e contra a discriminação.

---

<sup>64</sup> [http://www.comar.gob.mx/es/COMAR/Quienes\\_Somos](http://www.comar.gob.mx/es/COMAR/Quienes_Somos). Acesso em: 30 de out. de 2015 às 13h.

<sup>65</sup> <http://mujermigrante.mx/>

### 5.1.2. Plan Frontera Sur

No México, houve a alteração legislativa para uma compreensão das migrações aliada aos direitos humanos dessas pessoas, contudo, as organizações nos contam que este paradigma está longe de ser colocado em prática e o paradigma de segurança nacional, aliado a uma pressão estadunidense que almeja conter o fluxo migratório desde a fronteira sul do México, é o que vigora na atualidade.

Com relação aos imigrantes centro-americanos, especialmente os transmigrantes e refugiados, a situação de vulnerabilidade é grande. Os migrantes que atravessam o México para chegar à fronteira com os EUA e México sofrem abusos generalizados e violações dos direitos humanos nas mãos de grupos criminosos e as autoridades mexicanas. O informe do CONAPRED sobre a situação das pessoas migrantes expõe um pouco da conjuntura dessas pessoas:

*En las fronteras, sobre todo los migrantes, hombres, mujeres, niños o adultos, pueden ser víctimas de abusos por parte no sólo de los polleros, sino también de agentes migratorios o de personas que sólo esperan a que éstos intenten cruzar para asaltarlos, golpearlos o hacerles otro tipo de daño. En el caso de las mujeres, la vulnerabilidad se manifiesta sobre todo cuando pretenden cruzar la frontera enfrentándose a diversas situaciones como: robo, abandono, abuso sexual y hasta violaciones por parte de los polleros. (ACNUR, 2012).*

Segundo um entrevistado:

(os migrantes) Enfrentam grupos delinquentes pelo caminho e são feitos de mula. São subornados pelo crime organizado no México, são roubados estuprados, extorquidos, onde os sequestram e ligam aos familiares para pedir dinheiro, e muitas vezes as garotas enviadas às casas de prostituição. Eles atravessam o território do México em cima de um trem de carga que chamam de “La bestia”, este trem, concessão do estado mexicano a empresas não tem vigilância de forma que as pessoas sobem nele livremente e viajam sem segurança muitas vezes em cima do trem. Este trem é controlado por grupos delinquentes que pedem dinheiro para as pessoas ficarem nele e na maioria das vezes se não pagam são atiradas do trem e roubadas. Estupros e todo o tipo de violência são frequentes (Informação Oral, entrevistado nº 2).

Além da vulnerabilidade, a situação do endurecimento da política migratória foi comentada diversas vezes durante o trabalho de campo realizado no México, esta com críticas à política migratória mexicana. No que concerne aos imigrantes centro-americanos, foi

destacado especialmente o lançamento do *Plan Frontera Sur*<sup>66</sup> no ano anterior. O *Plan Frontera Sur*, lançado em julho de 2014, está dentro da estratégia do *Plan Rector de la Política de Seguridad Nacional de México*, que é o *Programa para la Seguridad Nacional 2014-2018*, de onde se estabelece como fundamental a consolidação da *Estrategia Integral de Atención a la Frontera Sur* (PCS, on-line). Os Estados Unidos chegaram inclusive a apoiar financeiramente o Plano mexicano de segurança, segundo um informe da ONG WOLA<sup>67</sup>. O mesmo documento sublinha que, em 2014, quando foi anunciado o *plan frontera sur*, o Instituto Nacional de Migração (INM), a principal agência responsável pela execução do programa, realizou o maior orçamento de sua história, e que o Departamento de Estado dos EUA deu 112 milhões de dólares para o México para melhorar a segurança das fronteiras e infraestrutura de tecnologia e treinamento de segurança do pessoal, incluindo as contidas 14 milhões para a criação de um banco de dados de pessoas que cruzar a fronteira legalmente (WOLA, on-line).

Segundo as considerações do Decreto, o *Plan Frontera Sur* foi criado para modernizar a fronteira, proteger aos migrantes que cruzam o país, evitar a imigração ilegal e ordenar o fluxo de pessoas no país.

*Estos son principales lineamientos del Programa:*

*1.- Las acciones en marcha buscan atender esta problemática con base en tres objetivos:*

*A) Evitar que los migrantes pongan en riesgo su integridad al usar un tren que es de carga y no de pasajeros.*

*B) Desarrollar estrategias puntuales que garanticen la seguridad y la protección de los migrantes.*

*C) Combatir y erradicar a los grupos criminales que vulneran sus derechos.* (PCS, on-line).

Para muitos defensores dos direitos humanos o plano causou a violação sistemática destes direitos e empurraram os migrantes para encontrar novas rotas cada vez mais perigosas, caminhos esses para tentar fugir dos postos de controle. Em apenas um ano do plano, segundo dados do Instituto Nacional de Migración (INM), houve um incremento de 72% da detenção pelas autoridades de imigração, o que os ativistas estão chamando de "operação de caça aos centro-americanos". Além das deportações, o endurecimento da vigilância por

---

<sup>66</sup> Criado pelo decreto de 08/07/2014. Disponível em:

[http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5351463&fecha=08/07/2014](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5351463&fecha=08/07/2014). Acesso em 23/02/2016.

<sup>67</sup> Disponível em: <http://www.wola.org/sites/default/files/La%20otra%20frontera.pdf>. Acesso em 10/02/2016

agentes migratórios (INM) no sul do país também tem causado mudanças nas rotas de trânsito com imigrantes da América Central para os Estados Unidos <sup>68</sup>.

O *Plan Frontera Sur* e o seu impacto nos direitos humanos dos migrantes foram assunto em todas as organizações migrantes entrevistadas, no período da pesquisa de campo o Plano quase completava um ano, e seus efeitos já eram sentidos. Sobre o aumento de imigrantes recebidos no último ano, atribuiu-se a alteração numérica a uma mudança de rota associada aos efeitos do *Plan Frontera Sur*. Segundo a organização, o plano foi elaborado pelos EUA para conter a imigração que entra pela fronteira sul, e instalando estações de detenção migratória, o que altera a rota que os imigrantes tradicionalmente faziam colocando o Distrito Federal no meio dessa rota (Informação Oral, Entrevistado nº14).

Antes, o Distrito Federal não era ponto de passagem, mas os imigrantes estão chegando em maior número movidos por conta da alteração nas rotas, e o estabelecimento de centros de detenção para os imigrantes ilegais que começaram a fazer batidas na “Bestia”, o principal transporte deles, antes de existir o *Plan Frontera Sur* (Informação Oral, Entrevistado nº 9).

---

<sup>68</sup> Reportagem da CNN México, Disponível em <http://mexico.cnn.com/nacional/2015/08/10/plan-frontera-sur-subdeportaciones-y-cambia-ruta-de-migrantes>. Acesso em 23/02/2016.

Abaixo no infográfico explicativo retirado de uma reportagem da CNN México pode-se observar as novas rotas migratórias, o perfil do imigrante que segue esta rota: centro-americano e jovem, as delinquências que sofrem no caminho e as cifras das recentes deportações.



O comportamento discriminatório de funcionários do Instituto Nacional de Migraciones - pelo fato de serem responsáveis pela política migratória, e por terem o poder de deter os imigrantes - é também recorrente nas entrevistas. Há muitas queixas do órgão que chegam a eles, especialmente de seus agentes. “*Há muita corrupção no interior no INM, na parte de regularização migratória, na parte das estações migratórias, e se fala sempre da violência, do excesso de força*” (Informação Oral, Entrevistado nº 24, tradução nossa).

(...) o que o plano fez, foi vulnerabilizar ainda mais os direitos dos imigrantes, com a desculpa de fazer uma entrada mais ordenada de migrantes, mas na verdade não os deixam entrar, são deportados ou desaparecidos. Chegam a passar 60 dias dentro da estação migratória. Eles creem que isso vá frear a imigração, respondendo à política migratória dos EUA (Informação Oral, Entrevistado nº 9, tradução nossa).

Eles acreditam que o plano provocou uma explosão de violência dentro dos agentes do INM, que hoje são acusados de cometer todo o tipo de violações, discriminação, roubos, sequestro e tráfico de pessoas, deixando os imigrantes mais vulneráveis tanto às autoridades como ao tráfico organizado. Diz que os imigrantes não são informados de seus direitos e sofrem em tentar acessar diversas políticas (Informação Oral, Entrevistado nº14).

Além dos estudos acadêmicos, diversos jornais e reportagens também denunciam a situação:

*El coordinador de la Pastoral de Movilidad Humana Pacífico Sur del Episcopado Mexicano, Alejandro Solalinde, señala que los migrantes ya no sólo se preocupan por las maras, los zetas, las autoridades locales, sino también por los agentes migratorios, los policías federales, estatales y municipales, incluso el Grupo Beta que se encargaba de brindar ayuda humanitaria, se ha convertido en delator (CNN-MEXICO).*

*Maribel Marcial Santiago, administradora del albergue Centro de Orientación al Migrante (Comí), ubicado en la capital oaxaqueña, opinó que desde la puesta en marcha de esta estrategia, México ha hecho el “trabajo sucio en su frontera, que quiere evitar los Estados Unidos” (CNN-MEXICO).*

O funcionário de uma organização estudada explica que o fato de estar indocumentado não é um delito, mas uma falta administrativa desde 2009. Afirma que nas migrações se usam de muitos eufemismos para justificar os atos, então se fala de “apresentar” as pessoas à autoridade migratória que “aloja” as pessoas em uma estação migratória. Por isso chamam esses lugares de estações migratórias, e esses eufemismos fazem com que se alguém se queixa de estar detido respondem que estão alojados pela sua segurança (Informação Oral, Entrevistado nº 24).

Atualmente as organizações trabalham para que as instituições governamentais compreendam que as estações migratórias não são “estações”, e sim centros de detenção. Advogam que não é um delito migrar, mas uma falta administrativa. As pessoas estão privadas de sua liberdade até por vários meses, havendo casos de pessoas até mais de um ano em detenção. O trabalho de militância a respeito destas estações tem sido o de chamá-las de

*centros de detenção e privação de liberdade*, e impulsionar alternativas à detenção. Creem que deveria haver tipos de pessoas que não possam ser detidas, como por exemplo, os solicitantes de refugio, crianças, adolescentes, famílias, e que deveriam ter alternativas. Inclusive já identificaram pessoas que têm estância regular dentro das estações, ou que teriam a possibilidade de regularizar a sua situação e estão detidas. Quando se trata de questões administrativas se passa por instâncias administrativas, e quando se fala em detenção é penal. Então se leva ao tribunal esses casos, e eles têm ganhado, pois a prática é efetivamente uma detenção (Informação Oral, Entrevistado nº 24).

As detenções não são um fato recente, elas existem desde o século passado, o que acontece é que, para resolver a questão migratória, constroem-se cada vez mais estações migratórias e estas estão crescendo, estão sendo habilitados diversos lugares para esse fim (Informação Oral, Entrevistado nº 24).

Em entrevista com a Comissão Nacional de Direitos Humanos eles nos contam que outra queixa muito forte é em relação aos menores de idade encontrados sem documentos. Estes não podem ficar detidos, devendo ser encaminhados à instituição de *Desarrollo Integral de la Familia (DIF)* que possui albergues e é encarregada da dos menores estrangeiros.

### **5.1.3. A Discriminação Contra os Imigrantes Centro-Americanos No México**

Historicamente no México e de maneira semelhante a outros países latino-americanos, foram promovidas políticas migratórias com base em uma seletividade de origem e fenótipo. No início do século XX, por exemplo, foi editada uma lei em matéria de imigração (*Primera Ley General de Migración*, promulgada em 1908), que selecionava a imigração segundo uma série de requisitos físicos, morais e econômicos. Assim, por exemplo, a imigração japonesa e a chinesa foram proibidas como um reflexo das notícias de problemas sanitários (pestes e doenças contagiosas) que os Estados Unidos das Américas - EUA teriam tido com migrantes dessas nacionalidades. A *Tercera Ley de Migración*, promulgada em 1930, apresentou o critério seletivo dos imigrantes (INEGI, 2010) e facultou à *Secretaría de Gobernación* caracterizar dos estrangeiros considerados úteis e benéficos à Nação.

*Se considera de público beneficio la inmigración individual o colectiva, de extranjeros sanos, capacitados para el trabajo, de buen comportamiento y pertenecientes a razas que, por sus condiciones, sean fácilmente asimilables a nuestro medio, con beneficio para la especie y para las condiciones económicas del país; y se faculta a la Secretaría de Gobernación para*

*fomentarla por cuantos medios juzgue conveniente, así como relevar de alguno o algunos de los requisitos que fija esta Ley, a los que, viniendo en grupos y **contando con elementos de provecho para la nación**, puedan ser considerados por dicha Secretaría como **inmigrantes benéficos** y de radicación definitiva<sup>69</sup>.*

Posteriormente, o México foi considerado como um país receptor de migrantes, por seu acolhimento de refugiados centro-americanos e exilados políticos dos regimes de exceção latino-americanos. Apesar deste acolhimento, persiste no imaginário social de sua população, a ideia de que existem estrangeiros benéficos e outros não benéficos à Nação. Conforme explicitado na primeira parte deste trabalho, não se rechaça o imigrante em nome de uma pretensão universal, senão em defesa da particularidade e da integridade de uma identidade nacional (CASTELLANOS, 1998, p.28). E esta desigualdade entre nacionais e não nacionais é considerada legítima e vinculada à soberania dos estados,

*La desigualdad que la ley establece entre un nacional y un extranjero respecto de sus derechos en el país del nacional, es algo que se considera legítimo, en tanto que cada país tiene el derecho soberano para decidir quién es nacional y quién es extranjero. Desde la perspectiva de los y las inmigrantes, que llegan a un país que no es el suyo, su condición de vulnerabilidad es igual a la de una ausencia de poder, equivalente a una ausencia de derechos a no ser tratados como inferiores respecto de los nacionales (CONAPRED, ficha técnica, 2007).*

Muitas das situações de vulnerabilidade e de violações aos direitos humanos, sofridas pelos imigrantes no México atualmente têm a ver com a discriminação direcionada a essa população.

*En la actualidad, uno de los principales obstáculos que impiden la integración de los migrantes y su acceso equitativo a los derechos humanos en las sociedades anfitrionas son los sentimientos arraigados que existen contra los inmigrantes y las prácticas discriminatorias. Estos sentimientos y prácticas a menudo son reforzados por las leyes, las regulaciones y las políticas orientadas a restringir los flujos migratorios, lo cual queda en evidencia con la creciente tendencia de criminalizar la migración irregular. La crisis económica mundial y el aumento del desempleo han intensificado aún más estas tendencias. Por lo tanto, para promover la integración de los migrantes en la sociedad y proporcionarles mayores oportunidades para que contribuyan con el desarrollo de las mismas, es fundamental adoptar medidas para eliminar las percepciones negativas que tienen las comunidades anfitrionas de los migrantes (ONU, On-line).*

---

<sup>69</sup> Artigo 60 de la Ley de Migración de 1930, grifo nosso.

A discriminação contra migrantes é uma condição imposta pela sociedade receptora no contexto da relação com os seus nacionais. Sobre a recepção da população um entrevistado afirma que:

Grande parte das pessoas assume um discurso discriminatório sem se dar conta de que os próprios mexicanos e seus parentes sofrem o mesmo, porém não é possível dizer isto de toda a população, pois há muita gente que ajuda bastante os imigrantes, que sofrem para encontrar trabalho. Realizam trabalho doméstico, trabalhos de baixa escolaridade (Informação Oral, entrevistado nº 14).

A vulnerabilidade dos migrantes é construída socialmente. É realizada uma distinção entre nacionais e estrangeiros, que afeta o acesso a direitos, a recursos e à proteção dessas pessoas, deixando-as socialmente vulneráveis (CONAPRED, 2007). Apesar disso, os movimentos migrantes e teóricos trazem atualmente compreensões do fenômeno migratório e lutam para que a perspectiva de desigualdade entre nacionais e estrangeiros seja alterada dentro dos estados, para que se diminua a desigualdade e aumente a proteção dos direitos humanos dessa população. Um estudo que disserta acerca do perfil dos Refugiados no México também aponta para a dificuldade de integração dessas pessoas na sociedade mexicana, manifestada, por exemplo, na dificuldade de acesso ao trabalho e na obtenção de salários mais baixos, e retoma como elementos recorrentes de discriminação a cor de pele e a língua.

*Por otro lado, los procesos de integración local son asimétricos entre los refugiados. La población tiende a adoptar el idioma y algunas costumbres locales, pero conservan muchas de sus costumbres y formas de comunicación de su país de origen. Los refugiados declaran cierta estabilidad, pero muestran patrones de inserción laboral diferenciados por nacionalidad; mientras algunos logran acceder a trabajos bien remunerados, otro sector más numeroso cuenta con bajos ingresos salariales. Aun cuando la integración de los niños al sistema educativo es evidente, la discriminación por su color de piel y lenguaje es una situación recurrente entre algunos de los refugiados. En general, según datos de la investigación de Paspalanova (2009), se señala que los refugiados perciben actos discriminatorios en su vida diaria, que van desde el nivel de la renta de la vivienda, en la búsqueda de empleo y en el establecimiento de redes sociales y de amistad (ACNUR, 2012, p.17).*

Há uma série de estudos desenvolvidos por instituições governamentais no país que aportam elementos para a análise sobre a discriminação contra a população migrante. A

*Encuesta Nacional sobre Discriminación en México* (ENADIS), de 2010, apresenta informações sobre migrantes e revela hábitos e atitudes de intolerância e discriminação que afetam o exercício dos seus direitos. Os dados confrontam diretamente o discurso e o imaginário de uma sociedade que se diz multicultural, hospitaleira e generosa com aqueles que vêm de fora.

A ENADIS afirma que a discriminação contra migrantes (compreendida no documento como sendo qualquer pessoa nascida em um país diferente do de residência) tem características diferentes. Em seu diagnóstico, indicam que distinções prejudiciais são feitas quando o tratamento discriminatório dado pela sociedade e pelo Estado mexicano, baseado em características fenotípicas, por região ou país de origem, por causa de seu status de imigração (ou seja, se a pessoa estrangeira é um migrante documentado ou não documentado). A relação conflituosa entre os imigrantes internacionais e os mexicanos tem a ver, em muitos casos, com as razões que causam a emigração e também com o país do qual a pessoa é originária (ENADIS, 2010, p. 7). Isto significa uma estigmatização por razões de classe ou relacionadas com a violência a que são submetidas essas populações em seus países.

Ainda segundo a ENADIS, no ano de 2010 o desemprego (23%), a discriminação e a segregação causada pelo estigma contra os migrantes (20%) e a insegurança (17%) persistem como os principais problemas que os imigrantes no país enfrentam como demonstra o gráfico da ENADIS (2010).

Segundo os dados, a população mexicana tem pouco ou nenhum respeito pelos direitos dos indivíduos e dos grupos em situação de vulnerabilidade, especialmente em relação aos homossexuais, aos imigrantes e às populações indígenas. (ENADIS, 2010, P.36). Para as minorias étnicas, o principal problema na sociedade é a discriminação, e o uso da língua nativa do imigrante figura como uma questão que aumenta a discriminação (ENADIS, 2010, p. 52). A ENADIS também diagnostica que, apesar de não haver um estudo complementar sobre raça e etnia, esse fator é um dos motivadores para a discriminação relacionada ao estrangeiro migrante.

Dentre os imigrantes no México, os centro-americanos são apontados como os mais vulneráveis pela ENADIS.

*Es un hecho que los migrantes centroamericanos son un grupo social particularmente vulnerable y discriminado por las condiciones en las que migran: pobreza, clandestinidad y riesgo. De hecho, 80% de la población opina que los derechos de las personas migrantes no se respetan o se respetan poco (ENADIS, 2011, p.8).*

Durante as entrevistas, foram feitos questionamentos sobre a discriminação contra imigrantes e a percepção que os funcionários do CONAPRED e das demais entidades entrevistadas tinham da motivação para esta discriminação. Na linha dos diagnósticos sobre discriminação da ENADIS, as respostas foram muito similares ao estudo e entre os entrevistados, contudo, a percepção do fator que mais motivaria a discriminação variava entre nacionalidade, língua, condição social, condição de documentação, etnia e cor da pele. Outros motivos apontados sugerem uma interseccionalidade<sup>70</sup> de condições como o gênero, população LGBT, questões etárias e de deficiência física.

(...) a primeira discriminação existente (refere-se à questão migratória) é a discriminação de gênero, a imigrante mulher para fazer a travessia pelo México sofre muito mais é violentada, muitas ficam grávidas e contraem AIDS pelo caminho. Os imigrantes ilegais são chamados *sin papeles*, ou *mojados*, que se refere à travessia pela água que muitas vezes o fazem (Informação Oral, entrevistado nº 2).

Segundo as entrevistas, os imigrantes indocumentados sofrem discriminação de outro tipo e a pobreza é um grande fator a ser considerado. A hipótese é de a discriminação no trato que recebem tem a ver com a sua nacionalidade. Há múltiplas identidades que se somam nessa questão, e vulnerabilidades também que se somam a isso. Esses países (de onde provém a maior parte dos imigrantes – América Central e Caribe) têm uma população pobre e isso vulnerabiliza muito a sua situação (Informação Oral, entrevistado nº 6).

Outro fator de discriminação é a questão étnica. Os imigrantes centro-americanos indígenas são vítimas de discriminação étnico-racial. Essa discriminação contra o indígena no México se observa em relação aos nacionais e a não nacionais: “*En México, la cuestión del color de piel es muy importante*” (Informação Oral, entrevistado nº 6).

Sobre a questão étnico-racial, afirma-se também que: “*Há estrangeiros mais valorizados do que os imigrantes Centro americanos, por exemplo, imigrantes russos – eles são mais apreciados, pois, tem a cor de pele clara e um fenótipo mais valorizado no México*”, então, para o imigrante, não é só o fato de ser estrangeiro que conta, e sim muitos fatores que

---

<sup>70</sup> Sobre interseccionalidade: “Las teorías de la interseccionalidad (en plural, pues no existe un cuerpo unificado de teorías) insisten sobre el hecho de que la persona discriminada recibe estas formas de discriminación de forma unitaria, es una única persona (por ejemplo, a un mismo tiempo, puede ser mujer gitana extranjera ortodoxa, no contar con cualificación, etc.). La clave es que son víctimas de formas de discriminación (directa o indirecta) específicas por el hecho de ser a un mismo tiempo todas estas personas”. (LA PARRA, 2014 )

compõe a discriminação, como por exemplo, “*ter características indígenas*” (Informação Oral, entrevistado nº 9).

Em uma entrevista diferente, o principal motivo apontado para a discriminação é o fenótipo. “*se a pessoa tem a tez morena ela vai ser mais parada e solicitada de documentação com maior frequência*” (Informação Oral, entrevistado nº 14). Principalmente os imigrantes de nacionalidade guatemalteca sofrem preconceito por possuírem esse fenótipo, preconceito esse intensificado quando são identificados como indígenas. Além disso, a nacionalidade é também um marcador de discriminação, como por exemplo, se o imigrante é hondurenho é considerado um “*pandillero*”. Acredita, ainda que das nacionalidades que o México recebe, a mais discriminada é a hondurenha pela relação que é feita pelos mexicanos destes nacionais com os grupos criminosos. (Informação Oral, entrevistado nº 14). Contudo, em outras entrevistas também foram citados, dentre os centro-americanos os guatemaltecos e salvadorenhos como os mais discriminados.

Um ponto a ser destacado na fala acima e que foi recorrente nas conversas, é a vinculação desses imigrantes a grupos criminosos ou “*pandillas*”, como são conhecidas. Um funcionário que trabalha em uma organização migrante me conta um pouco sobre o nascimento das *pandillas*:

As mais famosas são os *Maras Salvatruchas* e os *Zetas*. Esses grupos começaram em Nova Iorque em um extrato da população salvadorenha de deportados, criando uma quadrilha para defender o seu território. Estenderam-se até Honduras, onde o conflito das quadrilhas ficou mais forte, chegando a um setor na Nicarágua e atualmente operam também no México, e já são um fenômeno transnacional. Concentram-se nas fronteiras (Chiapas) e cobram aluguel das pessoas para passarem, e os perseguem de maneira muito forte (Informação Oral, entrevistado nº 14).

Um entrevistado, ao comentar os motivos de discriminação contra os imigrantes centro-americanos aponta que: “*a questão das pandillas é forte, especialmente nos Hondurenhos e Salvadorenhos que já são entendidos como se pertencessem a essas pandillas. Se a pessoa tiver cabelo raspado ou tatuagens, o preconceito é ainda maior*” (Informação Oral, entrevistado nº 9). Sobre a mesma questão, também há o relato:

A questão das *pandillas* é muito importante, El Salvador é hoje conhecido como o Estado dos Maras e logo todos os seus nacionais, e outros centro-americanos por consequência, ganham esse estigma, especialmente se apresentam alguma característica desses grupos em si como o cabelo raspado, tatuagens pelo corpo, etc. (Informação Oral, entrevistado nº 6).

Fatores de discriminação percebidos na relação dos mexicanos com os imigrantes: o sotaque, a fisionomia (apesar de os centro-americanos serem parecidos aos mexicanos isso acontece) classe social, criminalidade (*pandillas*), origem, cor da pele, etc. Afirmam que os europeus são mais bem tratados do que centro-americanos, por exemplo. O entrevistado expõe que os próprios mexicanos têm muito preconceito entre si e que possuem um sistema de castas baseado (principalmente) na cor da pele: “é possível saber quem tem dinheiro pela cor da pele”. Aponta, também, um caso recente que repercutiu na mídia naquele ano envolvendo uma mulher transexual proveniente de Honduras, assinalando que a homofobia está fortemente presente também nesse grupo. Em contraponto, há também estrangeiros que são valorizados, e exemplifica com o caso de Argentinos que, pela pele branca, às vezes eram preferidos aos próprios mexicanos no mercado de trabalho (Informação Oral, entrevistado nº 22). Essa situação destacada pelo entrevistado explicita o quão é importante a questão étnico-racial no que concerne a discriminação contra os imigrantes.

Por fim, ao serem questionados se os migrantes se queixam de discriminação, um funcionário de uma organização da sociedade civil me responde: “De discriminação? Não, eles se queixam de delitos, de todos os tipos e por parte das autoridades. Se queixam de negação de acesso a saúde a emprego” (Informação Oral, entrevistado nº 14).

Esta fala aponta para uma dificuldade na compreensão do conceito de discriminação, já diagnosticada pelo CONAPRED. Nas entrevistas em outras instituições que não o CONAPRED, ainda que familiarizadas com o trabalho do órgão, a discriminação é compreendida como uma “falta menor”, e nota-se grande dificuldade em compreender a discriminação como uma violação de direitos e como um fenômeno inter-relacionado com a negação a direitos ou violências. Compreensão que o CONAPRED avança ao trazer em seus escritos.

## 5.2. O TRABALHO DO CONAPRED NA PAUTA MIGRATÓRIA

O trabalho do CONAPRED na pauta migratória ainda é bastante incipiente. Logo nos primeiros contatos com o órgão a informação passada foi a de que ainda era uma pauta bastante invisibilizada na luta contra a discriminação. Em todas as áreas do CONAPRED entrevistadas o comentário foi o mesmo: a discriminação contra imigrantes não é tão trabalhada como a discriminação contra outros grupos em situação de vulnerabilidade pelo

órgão, por diversos motivos, que passam pelas particularidades do grupo e vão até a situação de proteção dos direitos humanos.

Como tentativa de visibilizar a pauta, em 2007 o CONAPRED dedicou o seu *Premio por la Igualdad y la No Discriminación* a Alejandro Solalinde. Por seu ativismo em favor das pessoas migrantes centro-americanos.

Durante a existência do CONAPRED foram realizadas duas pesquisas nacionais *Encuestas Nacionales sobre Discriminación (ENADIS)*. Uma em 2005 e outra em 2010. Na ENADIS de 2005 os imigrantes, transmigrantes e refugiados não aparecem no diagnóstico. A ENADIS de 2010, segundo informações do órgão, foi muito maior e com mais orçamento para trabalhar. Essa Pesquisa captou a informação do México do que é a discriminação, de quais são os grupos discriminados, quais são suas crenças. Tiveram nessa pesquisa dez grupos dos quais puderam captar informação, e um de eles eram a população migrante (Informação Oral, entrevistado nº 6). Sobre a ENADIS, houve problemas orçamentários e metodológicos na pesquisa que não permitiram a eles realizar uma amostra mais ampla para recolher informações sobre a população migrante, e especialmente a considerada mais vulnerabilizada, proveniente da América Central e do Sul, mas as respostas que obtiveram na pesquisa foram suficientes para colocar o tema na agenda social e pública e considerar a população migrante como uma população discriminada (Informação Oral, entrevistado nº 6). É então na ENADIS de 2010 que o grupo dos migrantes é diagnosticado de uma forma mais direta como um grupo discriminado. Antes desse período, já havia algumas ações, especialmente em parcerias que iam buscar o CONAPRED, como a ACNUR, direcionada a refugiados, mas esse público ainda não era considerado um grupo de trabalho da instituição (Informação Oral, entrevistado nº 2).

Em políticas públicas, os diagnósticos e estudos são fundamentais para que se movimentem as estruturas a favor de determinada pauta. A compreensão de que aquele grupo é um grupo em situação de vulnerabilidade e deve ser protegido, é essencial para que ações de políticas públicas e de proteção sejam direcionadas a eles. E o fato de o CONAPRED compreender, a partir de 2010, que este é efetivamente um grupo que sofre discriminação, começa a fazer diferença em suas ações. As ações do CONAPRED na pauta migratória faziam parte do roteiro de entrevista desta pesquisa, de forma que em todas as áreas entrevistadas do órgão esta questão foi colocada.

A área educacional e de comunicação social, tanto na parte de sensibilização da população como a de elaboração de estudos e pesquisas ganham destaque com ações na pauta

migratória. A partir do ano de 2015, o CONAPRED firmou parceria com dois centros de pesquisa: o Colégio da Fronteira Norte e Colégio da Fronteira Sul. Estes realizam pesquisas nas fronteiras e falam sobre a temática da migração. Acredita-se então que a partir desta parceria o tema vai surgir de forma mais frequente (Informação Oral, entrevistado nº 2). O CONAPRED realizou a alguns anos<sup>71</sup> atrás um curso de sensibilização sobre vulnerabilidade da população migrante, com o Instituto Nacional de Migração, mas este foi o único curso que se recorda ter sido realizado com a temática migratória (Informação Oral, entrevistado nº 11).

Realizou-se também nesse ano de 2015 uma campanha de comunicação social contra o discurso de ódio na internet chamada SINTAGS<sup>72</sup>. Um dos eixos da campanha propagandeava ações de não xenofobia, e no período das entrevistas havia toda uma campanha contra xenofobia sendo elaborada em parceria com a SEGOB e a *Organización Internacional para las Migraciones* (OIM), intitulada *Xenofobia: “Los prejuicios son su carga”*. A campanha, conforme dados do site<sup>73</sup>, teve por objetivo informar aos migrantes sobre os serviços de apoio que têm direito, para reduzir suas vulnerabilidades; e para os servidores públicos que trabalham com migrantes, conscientizá-los sobre suas responsabilidades e importância no comprimento de seu trabalho, além de sensibilizar a população mexicana sobre a situação que os migrantes enfrentam, promovendo uma cultura de respeito, tolerância e não discriminação.

Com relação às denúncias de discriminação, não são muitas que chegam até o CONAPRED, e são citados diversos motivos para isso, os principais são:

a) Os migrantes são em sua maioria indocumentados no país, portanto não procuram o governo para resolver as suas questões;

b) O CONAPRED situa-se fisicamente somente no DF, o que dificulta o acesso, pois os migrantes, em sua maioria, concentram-se em outros estados, o que também dificulta o conhecimento do trabalho do órgão;

c) Muitas queixas chegam a Comissão Nacional de Direitos Humanos. Quando isso ocorre, as mesmas viram competência da Comissão e o CONAPRED não mais pode se envolver nelas (Informação Oral, entrevistado nº 7).

Não são comuns que queixas sejam interpostas por imigrantes, e o motivo apontado para isso é o fato de que eles são uma população que tende a fugir das instituições, documentados ou não, pois não conhecem o país e as regras e estão sempre em trânsito, mesmo os imigrantes permanentes:

---

<sup>71</sup> Não foi especificada a data do curso na entrevista.

<sup>72</sup> Mais informações em: <http://sintags.conapred.org.mx/que-es-sintags/>. Acesso em 21/02/2016

<sup>73</sup> Mais informações em: <http://xenofobia.conapred.org.mx/te-acompanamos/>. Acesso em 28/10/2015.

Eles (os imigrantes) não gostam das dependências dos estados, pois são violados por elas. São um grupo que tem muita mobilidade, então, se vão antes do tempo de correr um processo dessa natureza, que em média, leva 6 (seis) meses. Portanto os imigrantes que utilizam o serviço de queixa já são estabelecidos no país (Informação Oral, entrevistado nº25).

Além disso, as denúncias dos migrantes sempre chegam aos órgãos de auxílio como violações de direitos humanos, não havendo uma compreensão, na maioria dos casos, da discriminação como uma violação de direitos humanos, o que deixa a queixa de discriminação em segundo plano, quando ela ocorre. E são principalmente as organizações que trabalham na defesa dos migrantes que fazem chegar aos órgãos denúncias com relação a eles. São denunciados, especialmente: a) meios de comunicação, pela forma preconceituosa com que noticiam os migrantes influenciando negativamente a opinião da população com relação a esse público; b) Vizinhos às casas de migrantes, que fazem campanha contra as casas. c) O Instituto Nacional de Migrações por maus-tratos e abuso (Informação Oral, entrevistado nº 7).

No âmbito do CONAPRED, as queixas realizadas pelos próprios imigrantes, são geralmente provenientes de imigrantes já residentes no México há muito tempo e as denúncias são geralmente motivadas por problemas com bancos, de acesso a crédito e etc., mas este é um perfil de imigrante muito específico, pois já são imigrantes e bem instalados no México (Informação Oral, entrevistado nº 7).

Avalia-se no CONAPRED como um avanço para a pauta da discriminação contra a população migrante o novo programa nacional para o desenvolvimento (PNPED), pois ele possui ações transversais, o que significa que outros órgãos de Governo também recebem a incumbência de tratar da discriminação, e não somente o CONAPRED, o que aumenta a capacidade de trabalho na pauta (Informação Oral, entrevistado nº 20).

Por outro lado, sobre a necessidade de melhorias na pauta, para que se tenham melhorias na questão migratória no México de maneira geral, seria necessária a incorporação de mais elementos jurídicos voltados à população migrante e linhas de ação específicas para esse público: acesso a serviços básicos, políticas públicas, e trabalho contra a xenofobia para gerar uma cultura de inclusão. Não se conhece ou não se socializa muita informação a respeito das políticas de inclusão para este público, apenas a unidade de políticas migratórias do INM faz esforços, mas ainda são incipientes (Informação Oral, entrevistado nº 6).

Com relação ao trabalho específico do CONAPRED, a parceria de estudos pode melhorar a situação e fomentar de aportes mais profundos que deem base e impulsionem a

política antidiscriminatória para a população migrante. Além disso, o CONAPRED precisa incitar ações como: promoção de articulação com instituições que trabalham com migrantes fomento a interseccionalidade nas políticas, a elaboração de políticas de inclusão e a realização um trabalho mais harmônico de políticas públicas (Informação Oral, entrevistado nº 6).

### 5.3. A ANÁLISE DAS ORGANIZAÇÕES SOBRE O COMBATE A DICRIMINAÇÃO À IMIGRANTES

Em entrevistas com instituições não governamentais que trabalham com imigrantes, a visão dessas instituições com relação ao trabalho do CONAPRED foi questionada. A ideia das perguntas era compreender como era o acesso dos imigrantes a políticas públicas no México, se sabiam do trabalho do órgão, se os imigrantes acessavam a esses serviços, e caso negativo, porque não, e se o trabalho do CONAPRED era efetivo em caso afirmativo.

Os entrevistados explicam que há muito pouca confiança nas instituições de maneira geral e efetividade do sistema público Mexicano, não acreditam que qualquer queixa que façam vá gerar algum benefício a eles, não conhecem o sistema e têm medo da institucionalidade, mesmo os imigrantes em situação regular.

Os serviços públicos no México têm um grande grau de saturação o que leva a maiores ocorrências de não atendimento e discriminação, especialmente os serviços básicos como saúde etc. E quando há alguma ocorrência assim o imigrante não se queixa com os serviços públicos, ele se queixa com as organizações que o ajudam, eles não vão lá por medo, pelo trabalho, por que sentem desgaste. Se for o caso de um emprego, por exemplo, que o discrimina, eles não vão queixar-se vão logo atrás de outro emprego, não têm tempo a perder e não acreditam no sistema (Informação Oral, entrevistado nº 11).

O governo tem dificuldade em enxergar os problemas dos imigrantes dentro do México, e a imigração que é visível em termos de políticas no México é somente a Emigração de mexicanos. (Informação Oral, entrevistado nº 11). As instituições também se queixam da falta de informações prestadas aos migrantes pelos órgãos do governo: *“Faltam condições básicas aos refugiados e migrantes, por exemplo, a identificação que lhes é dada pelo governo não é aceita em todos os lugares, e por isso não podem acessar serviços básicos e etc.”* (Informação Oral, entrevistado nº 16).

As organizações aplaudem a existência das leis no âmbito das migrações e as antidiscriminatórias. Uma das organizações entrevistadas, que começou a trabalhar nos anos 90, afirma que sentia falta da legislação, não havia políticas nem regras claras para trabalhar com a população que eles atendem. Antes era a ACNUR que fazia o reconhecimento dos refugiados, depois que criaram um órgão de governo, mas não havia uma lei então era tudo feito meio que por ofício. Então, só o fato da nova lei existir, já é uma grande ajuda. Por exemplo, quando um migrante queria regularizar a sua situação, era a lei geral de população quem determinava como se fazia a regularização, ou no caso de refugiados, por exemplo, não haver uma lei fazia com que passasse muito tempo um caso sem ser julgado, o que levava a uma situação de precariedade para o migrante no país (Informação Oral, entrevistado nº 26).

Contudo, nas próprias leis, há coisas a serem trabalhadas, por exemplo, a lei de migração segue sendo mais enfocada em termos de segurança nacional e pouco na segurança humana, mas no controle migratório, começa-se a reconhecer o país não só como expulsor de migrantes e sim como receptor e mais recentemente como de retorno, então há ainda muito trabalho a ser feito (Informação Oral, entrevistado nº 26).

Com relação ao marco da discriminação e as suas instituições, afirma-se que a ação da instituição e os marcos normativos antidiscriminatórios não funcionam para os imigrantes.

(...) de maneira geral o marco de discriminação contempla muito poucos em seu programa, ou realiza-se muito pouco trabalho de sensibilização e para prevenir a discriminação. Todas as leis falam de sensibilização, mas quando trata de discriminação há muito pouca operatividade para os casos. A lei federal contra a discriminação ajuda muito pouco aos migrantes porque não se queixam. O trabalho de COPRED de CONAPRED também não ajuda muito, porque têm trabalhos de sensibilização, mas tampouco eles têm orçamento para fazer muita coisa, para fazer um trabalho mais próximo (Informação Oral, entrevistado nº 26).

Um ponto a ser destacado nesta fala, além da falta de queixas pela característica do grupo migrante já comentada, é a questão orçamentária em programas de combate à discriminação. Conforme o CONAPRED mesmo diagnostica<sup>74</sup>, o governo federal não disponibiliza verba suficiente para que um trabalho de sensibilização e apoio contra a discriminação seja realizado de forma mais efetiva, pois, conforme o entrevistado afirma, este teria que ser um trabalho mais próximo ao grupo em situação de vulnerabilidade, e este não se aproxima da instituição.

---

<sup>74</sup> Ver estudo sobre o gasto público federal no México (Merino, 2014)

A existência de órgãos como o CONAPRED é uma proposta aparentemente inovadora, mas falta colocar muita coisa em prática, faltam capacitações aos funcionários sobre a questão migratória, pois escutam muitas queixas especialmente do INM e do COMAR, as queixas são de tratamento bastante grosseiro aos imigrantes, além dos imigrantes receberem tratamento grosseiro da sociedade de maneira geral. Outra questão importante é a regulação midiática por incitação à discriminação – “não há sanções para a prática da discriminação nesses casos, e tem que haver algo que os faça desistir da prática”. Há a falta de informações sobre a eficácia dessas medidas, crê que estes órgãos precisam prestar contas à sociedade, afirma que eles não sabem se há realmente sanções, e como isso acontece (Informação Oral, entrevistado nº 22).

Para o entrevistado ainda, a discriminação pode acontecer em todos os lugares, inclusive dentro dos albergues. E não é fácil para os estrangeiros gerarem uma queixa. Houve casos de deputados e partidos políticos conservadores que se colocam contra os imigrantes, contudo a queixa endereça-se especialmente às plataformas midiáticas que fomentam a discriminação contra esse público. O Estado não age para coibir esses comportamentos, segundo as organizações (Informação Oral, entrevistados nº 22).

Por último, há um ponto fundamental destacado, que é o racismo institucional que os imigrantes enfrentam: “(...) a questão da discriminação para ele é uma questão invisibilizada. Há um racismo institucionalizado, que leva entre outras coisas à vitimização dessa população” (Informação Oral, entrevistado nº 22).

#### 5.4. O ENFRENTAMENTO E A ATENÇÃO À DISCRIMINAÇÃO CONTRA OS IMIGRANTES CENTRO-AMERICANOS: CONSIDERAÇÕES

O capítulo pretendeu apresentar um panorama sobre a imigração de centro-americanos no México, as recentes políticas que trabalham a pauta migratória e a discriminação contra a população migrante que é diagnosticada pelo CONAPRED e pelas instituições apresentadas. Da mesma forma que o capítulo anterior, as discussões aqui apresentadas foram coletadas em trabalho de campo e seguiram o roteiro que foi apresentado durante as conversas, de forma que não se descartam outros diagnósticos, especialmente com relação à motivos de discriminação dentro da sociedade mexicana.

O trabalho do CONAPRED na pauta mexicana e análise desse trabalho por organizações entrevistadas também foi tema desta parte do estudo. O objetivo da análise foi a de tentar materializar na pauta da discriminação contra imigrantes a atuação pontual do

CONAPRED e observar como acontece esta atenção, e como se luta contra a discriminação contra os imigrantes a partir da ferramenta institucional.

Observou-se neste capítulo que os imigrantes, e especialmente os centro-americanos, sofrem grande discriminação no México. Que esta discriminação vem de uma série de motivos que variam entre a nacionalidade, contextos de violência e pobreza dos imigrantes até a sua etnia/raça de pertencimento. Não se chegou a conclusão de qual desses elementos é o preponderante, e que a interseccionalidade, e os aportes do racismo de tipo diferencial como discutidos na introdução e no capítulo 1 desse trabalho, são importantes para compreender esse tipo de discriminação.

Com relação ao trabalho do CONAPRED observa-se que a pauta ainda é bastante incipiente, há uma série de entraves para a população migrante acessar os mecanismos anti-discriminação, que vão desde problemas característicos da população migrante, como o deslocamento constante, a falta de documentação, a desconfiança nas instituições, desconhecimento do órgão e do conceito de discriminação etc. que se somam às questões de estrutura do CONAPRED, e à falta de investimentos na pauta migratória.

## II – PREVENIR E ELIMINAR A DISCRIMINAÇÃO: CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho de dissertação tratou de discutir a ressignificação do princípio da não discriminação na arena política, a partir do estudo de caso do *Consejo Nacional para Prevenir y Eliminar la Discriminación (CONAPRED)*. A pesquisa almejou alcançar a três objetivos principais. O primeiro foi identificar e analisar os conceitos de discriminação utilizados no CONAPRED – a partir da sua construção histórica, política e teórica. O segundo objetivo era discutir os aportes e pressões internacionais e o processo de importação do conceito para a esfera nacional e as tensões conceituais entre o direito e a sociologia. E por fim, observar a operacionalização desses conceitos para o enfrentamento no seu campo institucional prático e para tanto foi realizado um trabalho de campo que teve como escopo observar a aplicação do conceito de discriminação para a população, as suas insuficiências e a eficiência e eficácia dos mecanismos anti-discriminação. Transversalmente a estes objetivos, a dissertação também buscou analisar o funcionamento do órgão aplicado a um grupo específico em situação de vulnerabilidade, os imigrantes centro-americanos no México tentando também compreender as raízes da motivação da discriminação direcionada a este grupo.

O fenômeno da discriminação é bastante antigo, mas ele ganha novos significados no mundo moderno. Poderíamos iniciar essa história em 1492 como fez Dussel, a partir construção da modernidade a partir da colonização das Américas. No entanto, para a discussão do conceito de discriminação, dois momentos mais recentes na história são destacados para a discussão da luta contra a discriminação: O momento pós-segunda guerra mundial, onde diversas políticas, declarações, convenções e acordos são realizados e, também muitos conceitos cunhados ou retomados, na tentativa de proteger a humanidade de horrores da magnitude do nazi-facismo. Nesses acordos, convenções e tratados os direitos humanos são afirmados, com os seus princípios de igualdade e liberdade a todos e todas. O segundo momento, já são os recentes anos de 1990, que herdaram da história mundial o fim da guerra fria, a descrença no socialismo, a luta por direitos civis nos Estados Unidos e contra o *apartheid*, e uma nova geração de direitos humanos cunhados com base nas lutas sociais. Nesse período o discurso de diversidade ganha força e o mercado percebe que está perdendo em trabalho e consumo ao não abranger os grupos excluídos (*diversity managment politcs*).

As pesquisas e as primeiras instituições dedicadas à luta contra a discriminação surgem neste período. Também as políticas inclusivas e de ação afirmativa de maneira mais intensa. Abre-se assim este campo de estudos que de maneira interdisciplinar agrega axiomas de diversos campos do conhecimento para construir o seu significado. Vimos nesse estudo os aportes de diversas áreas que expõem a discriminação, definida como um trato desfavorável direcionado a indivíduos pertencentes grupos com características específicas e sócio historicamente marcadas. Sendo assim, a discriminação se configura uma ação prejudicial, fomentada por preconceitos e estigmas. A discriminação gera consequências práticas na vida das pessoas pertencentes a grupos em situação de vulnerabilidade discriminados, gera decesso e violação a direitos.

A discriminação tem um componente cultural importante, tem relação com preconceitos e estigmas cristalizados no pensamento social e, especialmente na América Latina, aonde a colonização, como propõe este estudo, foi uma fonte primária de definições raciais (com a permissão da subversão epistêmica temporal) e do pensamento eurocêntrico primordial – o da civilização *versus* barbárie. A colonialidade do saber e do poder, se reflete em diversas esferas da sociedade mexicana até os dias de hoje, como “herança cultural”. A ênfase na esfera cultural da explicação do fenômeno, no entanto, deve ser razoada com a compreensão da influência (e interesse) dos processos de competição e exploração no mercado de trabalho e nos processos de produção e reprodução das desigualdades e da discriminação.

Optou-se neste estudo pela análise das instituições estatais, pois, considera-se que a instituição é um espaço de negociação, onde se vê o acirramento das disputas. A dissertação procurou observar a ressignificação do princípio conceituado internacionalmente, no espaço institucional mexicano. Conclui-se neste estudo, que os conceitos não são problematizados em sua essência, apenas repetem padrões universais que são ideologicamente fundados, e por isso, acabam por não realizarem mudanças efetivas. Herrera Flores trás a ideia da necessidade dos sujeitos estarem envolvidos a partir da luta nos processos de obtenção de direitos, para que estes ecoem na sociedade.

Foi um pressuposto do estudo confirmado, a afirmação de que a teoria pode servir a um propósito de dominação e de perpetuação do *status quo*, as elites dominantes trazem o seu pensamento hegemônico para trabalhar a seu favor na sociedade e influencia nas instituições estatais, nas leis e políticas públicas (Cox, Gramsci), e neste contexto, observou-se uma padronização das políticas e instituições na América Latina com o fim de promover a

“confiança das instituições” convergirem com a agenda neoliberal, e essa conjuntura aliada ao ainda presente eurocentrismo, ousamos falar de uma “ideologia etnocêntrica”, nos arriscando a uma subversão epistêmica.

Não deixando de reconhecer os avanços que a concepção dos Direitos Humanos e que, numa perspectiva de direitos, precedem epistemologicamente o conceito de discriminação, identificou-se características de universalização e a origem da fundamentação do conceito alinhado ao paradigma liberal, o que em si pode ser um fator de limitação para o acesso real aos direitos da população em situação de vulnerabilidade.

Trouxe para a defesa de muitas pessoas ao longo da história, vive-se atualmente uma profunda crise de efetivação desses direitos dentro dos grupos mais vulneráveis. Compreende-se que o sujeito de direitos desde a criação de sua concepção é uma abstração e, contrário a sua ideia, ele não é universal, este sujeito pode ser identificado em alguns grupos de pessoas, mas não universalmente. Assim, o Estado por mais que tente trabalhar a questão da igualdade jurídica e a questão da discriminação nas esferas legislativa, institucional, e cultural da sociedade, padece da seletividade inerente ao sistema capitalista, sistema esse que necessita das exclusões para a sua manutenção. Pode-se considerar que o aparato legal é uma das ferramentas chave utilizadas para a manutenção dessa estrutura.

Dessa forma, a fundamentação desses direitos, ao pertencer à construção do sistema liberal com foco no sujeito universal, não permite que grupos em situação de vulnerabilidade, como por exemplo, os imigrantes, alcancem a igualdade *de fato*, e que sejam eles os sujeitos detentores de direitos, superando a abstração identificada.

Para além dos gargalos estruturais de efetivação dos quais padecem os direitos, o surgimento da noção de não-discriminação, conforme discorremos no capítulo 2 foi considerado um avanço pelos teóricos. Trazendo os aportes de Bereni e Chappe identifica-se que apesar de ser uma categoria bastante marcada pelo direito, a criação de uma sociologia da discriminação auxiliou na legitimação dos estudos sociológicos das relações de poder. Um dos efeitos foi tornar o princípio da igualdade mais restrito e mais pragmático, logrando uma tradução mais real para um padrão de igualdade formal. Foram trazidos exemplos de pesquisas conduzidas no campo da não-discriminação que auxiliaram o desenvolvimento do conceito e a sua aplicação.

Por outro lado, as relações no campo teórico e especialmente quando se trata de transferência de campos disciplinares gera algumas tensões. Existe uma resistência da sociologia com relação a noção de discriminação, liga-se a sociologia da discriminação, a

desconfiança aparece na ligação do campo com à ideologia neoliberal e à tentativa de desviar os olhares das desigualdades estruturais e do o paradigma de classe (Bereni e Chappe), o que pode encontrar bases se a perspectiva da discriminação adotada desconsiderar os efeitos da desigualdade para o fenômeno. Os autores estudados, apesar das diferenças de posicionamentos existentes, advogam por uma construção dialógica do campo da discriminação e não de uma monopolização disciplinar.

Com relação ao estudo de caso do CONAPRED e posteriormente a sua aplicação com o grupo migrante. A lei mexicana traz alguns pontos de avanço com relação ao princípio da não discriminação. Consideram-se avanços, por exemplo, a concepção coletiva do conceito de igualdade, considerando as causas da discriminação por suas características de grupo, levando a análise para uma esfera mais coletiva e estrutural e menos individual e meritocrática. A compreensão da desigualdade como geradora de relações de discriminação, ou seja, a necessidade de acesso a bens a serviços a todos para se atingir a igualdade e diminuir a discriminação; e o vocabulário do órgão mais centrado em processos do que em grupos em situação de vulnerabilidade. O CONAPRED, apesar de poucos recursos direcionados ao órgão, logrou importantes contribuições para a pauta sobre o tema no México. Como já exposto no capítulo 4: a existência de revisões legais para combater as discriminações no processo legislativo, a existência de capacitações na temática da discriminação para funcionários de órgãos públicos, e o fato de a capacitação em matéria de não discriminação ser uma exigência em âmbito federal, o fomento de pesquisas e estudos sobre a temática, e a existência de uma ouvidoria para denúncias de discriminação e, as mesmas, gerarem sanções e atos administrativos, são passos importantes na direção de uma luta antidiscriminatória.

A respeito do estudo sobre a discriminação dos imigrantes centro-americanos na México, foram elencadas algumas conclusões. Os imigrantes de nacionalidade centro-americanas são mais discriminados de maneira geral do que imigrantes de outras nacionalidades. As razões para isso estão ligadas à dinâmica da região, pois os países da América Central são caracterizados como padecendo de desenvolvimento econômico inferior e de um histórico de grande violência e instabilidade política.

Além disso, observam-se padrões discriminatórios racializantes que promovem diferenças e hierarquização entre nacionais e estrangeiros. As sociedades latino-americanas se apoiaram em um pensamento europeu baseado em uma forte tendência de homogeneização da população, como forma de integração social, orquestrado principalmente pelas elites

dominantes. E para assegurar a integridade de uma nação, deve-se afastar tudo o que poderia manchar sua homogeneidade. A violência nacionalista então é limitada, frequentemente mais étnica ou até racial, do que propriamente nacionalista. Constitui, assim, o elemento mais espetacular da renovação da violência hoje, que é dado pelas referências crescentes de seus protagonistas a uma identidade étnica ou religiosa (WIERWORKA, 1997). Conforme analisamos, a questão racial é, sobretudo, um fator relevante de discriminação aos imigrantes no México, e para além de seu fenótipo o imigrante centro-americano também é racializado a por sua origem e cultura, de forma que podemos observar no fenômeno da discriminação contra o migrante, um racismo de tipo diferencialista (WIERWIORKA, 2003).

Conclui-se, então, que o tratamento discriminatório aplicado aos imigrantes e a sua racialização perante aos olhos da sociedade receptora, tem suas raízes ligadas à formação colonial onde o pensamento eurocêntrico ainda predomina e legitima comportamentos tendo como base a superioridade racial àqueles imigrantes que tem a aparência do indígena-campesino, ou afrodescendente.

A última questão refere-se ao local destinado à pessoa migrante na atual ordem hegemônica atual do sistema de acumulação Capitalista. Apesar da ênfase na herança cultural ser uma das questões mais discutidas sobre a relação preconceito/discriminação e pressuposto desse estudo, como já explicitado não se pode esquecer a importância da discriminação nos processos de exploração e competição no mercado de trabalho. A discriminação dos trabalhadores migrantes também está baseada na exploração/exclusão e no uso de suas vulnerabilidades ou da sua condição legal para reduzir custos e maximizar ganhos através da transnacionalização de mão de obra.

Com relação ao trabalho do CONAPRED, observamos que ainda há uma série de entraves para a população migrante acessar os mecanismos anti-discriminação e que as ações de proteção a este grupo vulnerável especificamente ainda é bastante embrionária. As especificidades da população migrante, como o deslocamento constante, a falta de documentação, a desconfiança nas instituições, desconhecimento do órgão e do conceito de discriminação etc. dificultam ainda mais ações direcionadas a eles, que se somam à questões de estrutura do CONAPRED, e à falta de investimentos na pauta migratória em uma concepção mais humanista, em todo o México de maneira geral, vide as ações de contenção migratória desde a fronteira sul coordenadas no México pelos Estados Unidos, e que geram reflexos diretos no tratamento à essa população, pois apesar de a legislação obedecer aos

paradigmas de direitos humanos, o tratamento ainda é realizado a partir do paradigma de segurança pública.

Finalmente, consideramos a existência do CONAPRED um marco importante, apesar da distância entre as normas e a proteção aos direitos da população, pois sua proposta promove a compreensão de que a discriminação existe e é um problema que afeta inclusive, o desenvolvimento social. No entanto, ainda há um longo caminho a ser percorrido para que as ações e políticas públicas antidiscriminatórias tenham recursos (humanos, financeiros, legislativos e culturais) para trabalhar de forma eficiente e eficaz a caminho da igualdade.

### III - REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALLPORT, Gordon. *The nature of prejudice*. Cambridge: Addison-Wesley, 1954.

ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS (ACNUR). *Refugiados en México: perfiles sociodemográficos e integración social*. México, 2012. Disponível em: <<http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2013/9167>>. Acesso em: 31 out. 2015.

ANCIRA GARCÍA, Andrea. *Ficha temática relacionada con la situación de las personas migrantes y refugiados en México*. México D.F.: CONAPRED, 2007.

ANDERSON, Benedict. *Comunidades imaginadas: reflexiones sobre el origen y la difusión del nacionalismo*. Tradução: Eduardo L. Suárez. México D.F.: Fondo de Cultura Económica, 1993. (Colección Popular, 498).

BECERRO GELOVER, Alejandro. *Atención a la discriminación en Iberoamérica: un recuento inicial*. México D.F.: CONAPRED, 2008b.

\_\_\_\_\_; TORRES ROMERO, Jorge Alfonso. *Informe sobre la discriminación en Iberoamérica*. México D.F.: CONAPRED, 2008.

BORRILLO, Daniel; CHAPPE, Vincent-Arnaud. “La haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité : un laboratoire juridique éphémère?”, *Revue française d'administration publique*, Paris, 3/2011, n.139, p. 369-380  
Disponível em: <[www.cairn.info/revue-francaise-d-administration-publique-2011-3-page-369.htm](http://www.cairn.info/revue-francaise-d-administration-publique-2011-3-page-369.htm)>. Acesso : 10 jan 2016

\_\_\_\_\_. Apport philosophique et contribution pratique du droit européen en matière de lutte contre les discriminations. In : FASSIN, Eric ; HALPÉRIN, Jean-Louis (coords). *Discriminations: pratiques, savoirs, politiques*. Paris: la documentation Française, 2008. 978-2-11-007503-1. P.33-47.inicial-final.

BOURDIEU, Pierre; WACQUANT; Loïc, “La nouvelle vulgate planétaire”. *Le Monde Diplomatique*, Paris, 2000.

CABALLERO OCHOA, José Luis. *Nuevas tendencias del derecho a la no discriminación a la luz del Derecho Internacional de los Derechos Humanos y en relación con México*. In LUNA CORVERA, Teresa González; RODRÍGUEZ ZEPEDA, Jesús (orgs) *Hacia una razón antidiscriminatoria Estudios analíticos y normativos sobre la igualdad de trato*. CONAPRED, México –DF, 2014.

CASANOVA, Pablo G. Colonialismo interno (uma redefinição). In: BORON, Atílio A.; AMADEO, Javier; GONZALEZ, Sabrina. *A teoria marxista hoje: problemas e perspectivas*. Buenos Aires: CLACSO, 2002.

CASTELLANOS GUERRERO, Alicia. *Nación y Racismos*. In: CASTELLANOS GUERRERO, Alicia; SANDOVAL PALACIOS, Juan Manuel (coords.). *Nación, Racismo e identidad*. México D.F.: Nuestro Tiempo, 1998.

Center for Latin American Studies at the University of Miami. 1992. Disponível em:

<<http://www.jstor.org/stable/166148>>. Acesso: 13 set. 2015.

CESAR, Layla Jorge Teixeira. Aníbal Quijano e José Maria Arguedas: um encontro entre sociologia e literatura. *Revista Habitus*, Rio de Janeiro, v. 9, n. 1, 2011. P. 49 - 61.

CHAVEZ, Ernesto Rodríguez. *Hacia una política migratoria en la frontera sur de México*, Instituto Nacional de Migraciones (INM). Mexico. 2006

\_\_\_\_\_. *Migración centroamericana en tránsito por México hacia Estados Unidos: Diagnóstico y recomendaciones Hacia una visión integral, regional y de responsabilidad Compartida*. México D.F.: Instituto Tecnológico Autónomo de México, 2014. Disponível em: <[www.migracionentransito.org](http://www.migracionentransito.org)>. Acesso em: 12 fev. 2015.

CLEMENTI, Hebe. *Migración y discriminación en la construcción social*. Editorial Leviatán, Mexico-DF, 1995.

CONSEJO NACIONAL PARA PREVENIR LA DISCRIMINACIÓN (CONAPRED), *Encuesta Nacional sobre Discriminación en México (ENADIS) 2010. Resultados generales*, <http://www.conapred.org.mx/redes/userfiles/files/Enadis-2010-RG-Accss-001.pdf>.

CONSEJO NACIONAL PARA PREVENIR LA DISCRIMINACIÓN (CONAPRED). *Carpeta informativa*, México, 2004, p. 84.

CONSEJO NACIONAL PARA PREVENIR LA DISCRIMINACIÓN (CONAPRED). *Estudio sobre mujeres indígenas migrantes, a partir del caso San Quintín y Tijuana en Baja California*. Mexico D.F., 2006. Disponível em: <<http://www.huellasmexicanas.org/alejandra/indigenas-y-igracion/gerardoalbinoglez.pdf>>. Acesso em: 10 jan. 2016.

CONSEJO NACIONAL PARA PREVENIR LA DISCRIMINACIÓN (CONAPRED). *Primera encuesta nacional sobre discriminación en México*. México D.F.: SEDESOL, 2005.

DUSSEL, Enrique. *1492: O encobrimento do outro*. Petrópolis: Vozes, 1993.

DUSSEL, Europa, modernidad y eurocentrismo. In: LANDER, Edgardo (org.). *A colonialidade do saber: Eurocentrismo e Ciências Sociais*. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2000.

EMIF SUR. *Encuesta sobre migración en la frontera sur de México*. Informe Anual de Resultados. México D.F.: El Colegio de la Frontera Norte; Unidad de Política Migratoria; Consejo Nacional de Población; Secretaría de Gobernación; Secretaría de Relaciones Exteriores; Secretaría del Trabajo y Previsión Social, 2013.

FASSIN, Didier . L'intervention française de la discrimination. *Revue française de science politique*, Paris, ano 52, n°4, 2002. p. 403-423.

FASSIN, Eric; HALPERIN, Jean-Louis. *Une brève histoire des discriminations*. In : (orgs) *Discriminations: pratiques, savoirs, politiques*. Paris :La documentation Française, 2008. P. 43-56

FERNANDES, Nathalia Vince Esgalha. "Direitos humanos, universalismo e debates interculturais." *Pós-Revista Brasiliense de Pós-Graduação em Ciências Sociais*, Brasília, v. 13.1, 2014. P. 15-36.

FLORES, Herrera. *A re(invenção) dos direitos humanos*. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2009.

FLORES, Herrera. *La verdad de una teoría crítica de los derechos humanos*. In: MOURA, Marcelo Oliveira de. *Irrompendo no real: escritos de teoria crítica dos direitos humanos*. Pelotas: Educat, 2005b.

FLORES, Herrera. *Los derechos humanos como productos culturales: crítica del humanismo abstracto*. Catarata: Editora, 2005a.

GALEANO, Eduardo. *Las venas abiertas de América Latina*. México D.F.: Siglo Veintiuno Editores, 1979.

GOFFMAN, Erving. *Estigma: notas sobre a manipulação da identidade deteriorada*. Tradução: Mathias Lambert. Rio de Janeiro: LDT, 1988.

HALL, Stuart. *A identidade cultural na pós-modernidade*. Tradução: Tomaz Tadeu da Silva. Rio de Janeiro: DP&A, 2011.

HERKERNHOFF, João Batista. *Curso de Direitos Humanos*. São Paulo: Acadêmica, 1994. v.1.

HOPENHAYN, Martin; BELLO, Alvaro. *Discriminación étnico-racial y xenofobia en América Latina y el Caribe*. CEPAL serie *Políticas Sociales* nº47. Santiago do Chile 2001. Disponível em: <<http://www.eclac.cl>>. Acesso em: 2 dez. 2014.

IGREJA, Rebecca F. A. M. Lemos. *Estado, Diferença Cultural e Políticas Multiculturalistas: uma Comparação entre Brasil e México*. 2005. 371 f. (Doutorado em Antropologia Social) - Centro de Pesquisa e Pós-Graduação sobre as Américas, Universidade de Brasília, Brasília, 2005.

Instituto nacional de geografía y estadística (Inegi) . *Principales Resultados de Poblacion y Vivienda 2010*. Disponível em: <<http://www.censo2010.org.mx/>>. Acesso: 10 fev 2016.

INSTITUTO NACIONAL DE GEOGRAFÍA Y ESTADÍSTICA (Inegi). *Los Extranjeros en México*. [México D.F.]: Inegi, 2010. Disponível em: <[http://www.inegi.gob.mx/prod\\_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/estudios/sociodemografico/ext\\_en\\_mex/extraen\\_mex.pdf](http://www.inegi.gob.mx/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/estudios/sociodemografico/ext_en_mex/extraen_mex.pdf)>. Acesso em: 10 fev 2016.

INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACIÓN (INM) - Centro de Estudios Migratorios Instituto Nacional de Migración México. *Propuesta De Política Migratoria Integral En La Frontera Sur De México*. Mexico-DF, 2005. Disponível em: <[http://www.inm.gob.mx/index.php/page/Propuesta\\_Politica\\_Migratoria\\_Integral](http://www.inm.gob.mx/index.php/page/Propuesta_Politica_Migratoria_Integral)>. Acesso em: 20 jan. 2015.

INSTITUTO TECNOLÓGICO AUTÓNOMO DE MÉXICO (ITAM). *Migración centroamericana en tránsito por México hacia Estados Unidos: diagnóstico y recomendaciones hacia una visión integral, regional y de responsabilidad compartida*. Mexico-DF:, 2014.

KERGOAT, Danièle. *Dinâmica e consubstancialidade das relações sociais*. *Novos Estudos-CEBRAP*, São Paulo, n. 86, p. 93-103, 2010.

LA PARRA, Daniel. *Interseccionalidad*. On-line. Disponível em: <<http://sociologiadelas migraciones>>.

com.br/2014/01/interseccionalidad.html>. Acesso: 20 fev 2016.

LANDER, Edgardo. Ciências Sociais: Saberes coloniais e eurocêntricos. In: LANDER, Edgardo (org.). *A colonialidade do saber: Eurocentrismo e Ciências Sociais*. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2005.

LEAL, ENRIQUE ROMERO. Transnational influences in a protracted democratization: the case of Mexico. *NORTEAMÉRICA, México - DF*. ano 5, n. 2, July-December, 2010. P. 15-43 Disponível em: <[http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1870-35502010000200002&lng=es&nrm=iso](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-35502010000200002&lng=es&nrm=iso)>. ISSN 1870-3550. Acesso: 14 nov 2015.

LEE, Orville. Race after the cultural turn. In: JACOBS, M.; HANRAHAN, N. W. (orgs). *The Blackwell Companion to the Sociology of Cultura*. Oxford: Blackwell Publishing, 2005.

LE MOS, Eduardo Xavier. Revisitando Herrera Flores: Compreensões Acerca da Teoria Crítica de Direitos Humanos. *Revista Crítica do Direito*, São Paulo n.3, v.58, 2014. Disponível em: <<https://sites.google.com/a/criticadodireito.com.br/revista-critica-do-direito/todas-as-edicoes/numero-3---volume-58>>. Acesso em: 20 mar. 2016.

MALGESINI, Graciela; GIMÉNEZ, Carlos. *Guía de conceptos sobre migraciones, racismo e interculturalidad*. Madrid: Catarata, 2000.

MATTIACE, Shannon S.; HERNANDES, Rosalva Aída; RUS, Jan (org.). *Tierra, libertad y autonomía: impactos regionales del zapatismo em Chiapas*. Mexico D.F.: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social; International Work Group for Indigenous Affairs, 2002.

MAZZA, Jacqueline. *Don't disturb the neighbors: the United States and democracy in Mexico, 1980-1995*. Nova Iorque: Routledge, 2001.

MERINO, Mauricio; VILALTA, Carlos. La desigualdad de trato em el diseño del gasto publico federal mexicano. Mexico D.F.: CIDE, 2014.

MEXICO, Artigo 60 de la Ley de Migración de 1930.

MÉXICO, Boletín de prensa 088 / 2015. México, D.F., 1 de Octubre 2015.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). *El Comité De La ONU Para La Eliminación de la Discriminación Racial*, Nova York, 2012.

PELLEGRINO, Adela. *La migración internacional en América Latina y el Caribe: tendencias y perfiles de los migrantes*. Santiago Chile: CELADE/BID, 2003.

PIOVESAN, Flavia. Ações afirmativas na perspectiva de direitos. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, v. 35, n. 124, jan./abr. 2005. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/cp/v35n124/a0435124>>. Acesso: 11 nov 2015

POLI, Alexandra. *L'expérience française du racisme et des discriminations raciales: de la condamnation morale à la prise en charge de la subjectivité des victimes*. (Tese de doutorado) – CADIS/EHESS, Paris, 2005.

QUIJANO, Aníbal. Colonialidad del poder, eurocentrismo y América Latina. *Revista Venezolana de*

*Economia y Ciencias Sociales*. Caracas, Enero/abril, v.10, n.1, 2004. P.

QUIJANO, Aníbal. Dom Quixote e os moinhos de vento na América Latina. *Estudos avançados*, Cidade, n.19.55, 2005. P. 9-31.

QUIJANO, Aníbal. *Modernidad, identidad y utopía en América Latina*. Lima: Sociedad y Política, 1988.

QUIJANO, Aníbal. Notas sobre a questão da identidade e nação no Peru. *Estudos Avançados*, São Paulo, n.6.16, 1992. P.73-80. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-40141992000300007&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40141992000300007&lng=en&nrm=iso)>. ISSN 1806-9592. <http://dx.doi.org/10.1590/S0103-40141992000300007>. Acesso em 10 jul 2015.

RAPHAEL, Ricardo. *Reporte sobre la discriminación en México*. CONAPRED, Mexico - DF, 2012, p. 18.

RESTREPO, Eduardo. *Teorías contemporáneas de la etnicidad: Stuart Hall y Michel Foucault*. Popayán: Universidad del Cauca, 2004.

GILROY, Paul. *The black Atlantic: Modernity and double consciousness*. Boston: Harvard University Press, 1993.

RORIVE, Isabelle. *Proving Discrimination Cases, the role of situation testing*. Bruxelas: Centre for Equal Rights, 2009.

SANTOS, Boaventura de S. Por uma concepção multicultural de direitos humanos. In: SANTOS, B. S. (Org.) *Reconhecer para libertar: os caminhos do cosmopolitismo cultural*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003, p. 429-461.

SEGATO, Rita Laura. *Alteridades históricas/Identidades políticas: una crítica a las certezas del pluralismo global*. Buenos Aires: Editora, 1998.

SEGATO, Rita Laura. *La nación y sus otros: raza, etnicidad y diversidad religiosa en tiempos de políticas de la Identidad*. Buenos Aires: Prometeo Libros, 2007.

SILVA JÚNIOR, José Antônio da. Pablo González Casanova: a construção de uma sociologia crítica. (n.d.). *37º Encontro Anual da ANPOCS*. Disponível em: <[http://portal.anpocs.org/portal/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_view&gid=8392&Itemid=429](http://portal.anpocs.org/portal/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=8392&Itemid=429)>. Acesso em: 08 set. 2014.

SMITH CASTRO, Vanessa. La psicología social de las relaciones intergrupales: modelos e hipótesis. *Actualidades en Psicología*, San Jose, n.20, 2006, 45-71p. Disponível em: <<http://pepsic.bvsalud.org/pdf/apsi/v20n107/v20n107a03.pdf>>. Acesso: 10 nov. 2015.

SMITH, PETER H. The Political Impact of Free Trade on Mexico. *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*. Los Angeles, v.34, n.1. p.1-25.

SOLANO, Carlos Barba. *Encuesta Nacional sobre Discriminación en México (ENADIS)*. CONAPRED, 2010. Disponível em: <<http://www.conapred.org.mx/redes/userfiles/files/Enadis-2010-RG-Accss-001.pdf>>. Acesso em: 15 jan. 2015.

TÁBOAS, Ísis. Diga-me, quem te deu o direito soberano de oprimir meu sexo?: a afirmação histórica dos direitos das mulheres. *O Direito Alternativo*, Franca, v. 1, n. 1, 2011. P. 258-280.

TREJO, Guillermo. Etnia e mobilização social: uma revisão teórica com aplicações na quarta onda de mobilizações indígenas na América Latina. In: Domingues, José Maurício e Maneiro María (orgs.).

*América Latina hoje: Conceitos e interpretações*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

TRIVIÑOS, A. N. S. *Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação*. São Paulo: Atlas, 1987.

VALLE FILHO, Nelson. *Prefácio* in GUIMARÃES, Antonio S. A. *Preconceito e Discriminação. Queixas e ofensas de tratamento desigual dos negros no Brasil*. Salvador: Novos Toques, 1998.

VERMEREN, Pauline, *Policies of anti- Discrimination and integration in France: The HALDE*. France: French Equal Opportunities and Anti-Discrimination Commission. Disponível em:  
<[http://www.ces.uc.pt/projectos/tolerance/media/WP2/WorkingPapers%20\\_France.pdf](http://www.ces.uc.pt/projectos/tolerance/media/WP2/WorkingPapers%20_France.pdf)>. Acesso em: 10 jan 2016

WADE, Peter, *Raza y etnicidad en Latinoamerica*. Quito: Abya Yala, 2000.

WEBER, Max. *Ensaio de Sociologia*. Rio de Janeiro: Zahar, 1974.

WIEVIORKA, M. O novo paradigma da violência. *Tempo Social*. Cidade, v.9, n.1. p. 5-41, 1997.

\_\_\_\_\_. *O Racismo, uma introdução*. São Paulo: Perspectiva, 2007.

\_\_\_\_\_. Políticas de identidades y diferencias sociales en tiempos de globalización. Pg. 17-32. *FACES - UCV*, 2003.

WOLA. *La otra frontera de México. Seguridad, migración y la crisis humanitaria en la línea con Centroamérica*. Disponível em: <<http://www.wola.org/sites/default/files/La%20otra%20frontera.pdf>>. Acesso em 10/02/2016>.

## IV – APÊNDICES

### APENDICE A - ROTEIRO DE CAMPO

#### 1. CONAPRED

##### 1.1. Formação do CONAPRED – PNPED (criação do órgão)

a) Ideia inicial

b) Contexto Nacional

c) Contexto Internacional

##### 1.2. Porque criar uma instituição com foco exclusivo na discriminação?

##### 1.3. Pessoas Chave

a) Organizações/ órgãos presentes que tiveram influência

##### 1.4. Papel das Comissões de 2001

#### 2. PAPEL DO CONAPRED

##### 2.1. Status como agência reguladora?

##### 2.2. Autonomia/independência?

##### 2.3. Poder de intervenção

a) Governamental?

b) Terceiros?

c) Assessoria Jurídica?

##### 2.4. Parte no Processo?

##### 2.5. Poder Normativo?

##### 2.6. Papel Executivo

##### 2.7. Que outros órgãos assumem a pauta?

a) Qual o papel do CONAPRED com eles? (articulação interinstitucional)

b) Relação CONAPRED com outros órgãos governamentais

c) Relação CONAPRED com órgãos da Soc. Civil e Privados

d) Avaliação do órgão

### 3. CONAPRED – DISCRIMINAÇÃO

3.1.Pauta da discriminação (por que entra em pauta? Contexto – Processo de transição democrática).

3.2.Qual o conceito utilizado pelo CONAPRED?

3.3.Formulação do conceito

3.4.Inspiração do conceito / Houve divergências na sua construção?

3.5.Qual a relação do conceito utilizado com a academia? Existe diálogo a esse respeito/embate?

3.6.Ele é funcional?

3.7.Qual a importância da definição para o enfrentamento à discriminação

3.8.Principais dificuldades de operacionalizar esse conceito?

### 4. Enfrentamento à Discriminação

4.1.Como o CONAPRED faz o enfrentamento? (Principais estratégias)

4.2.Projetos/políticas presentes e futuros

4.3.Como foram formuladas? (Por quem? Etc)

4.4.Quais dão melhor Resultado? Por quê?

4.5.Quais não surtem efeito? Por quê?

4.6.Quem é responsável por elaborar essas políticas? (Algum comitê dentro? Verificar responsabilidades)

4.7.Quem faz a avaliação? A Soc. Civil participa?

4.8.E a atualização da política?

4.9. Quais vocês enxergam que são os limites da luta institucional?

## 5. LEGISLAÇÃO

### 5.1. Legislação Antidiscriminação

- a) Contexto (Nacional e internacional)
- b) Formulação (Inspiração / dificuldades)
- c) Que inovação ele trás?
- d) Receptividade da lei na sociedade
- e) Há problemas na legislação?
- f) Eficácia (Se não, alguma relação com o texto?)
- g) Aplicabilidade (Atores/ Se consegue aplicar, especialmente na parte das sanções?/ Há descolamento lei/prática?)
- h) Quais são os principais desafios?

### 5.2. PNPED e Acuerdo Nacional

### 5.3. Legislação Migratória

- a) Contexto (Nacional e internacional)
  - b) Inovações
  - c) Receptividade da lei
  - d) Formulação (Inspiração / dificuldades)
  - e) Há problemas na legislação?
  - f) Aplicabilidade
  - g) Identificam-se preconceitos (vícios) na própria legislação?
  - h) Desigualdades legais entre um estrangeiro e nacional
  - i) Quais são? O Status migratório influencia essa relação?
  - j) Discriminação pode ser associada a essa desigualdade?
- Quais são os principais desafios da política migratória no México?

## 6. PROCESSO/QUEIXAS

6.1. Atendimento à população? (Como/ horários/tipo de atendimento)

6.2. Tipos de Assistência (Jurídica, social, psicológica)

6.3. Estatísticas – Quantos casos? Quantos recebem atenção do poder judicial? Sanções?  
Casos privados ou há órgãos também? (Pedir estatísticas).

6.4. Casos de queixa mais comuns

6.5. Caminho do processo de queixa

6.6. Acompanhamento do processo

6.7. O CONAPRED é parte?

6.8. O CONAPRED é autor de ações?

## 7. IMIGRANTES

7.1. Características da discriminação a imigrantes no México

- a) Quais os principais problemas da discriminação para o migrante? (Principais tipo de discriminação que sofre?)
- b) Qual a visão que o Mexicano tem do imigrante?
- c) Faz diferença a nacionalidade na discriminação?
- d) Fenótipo?
- e) Cultura?
- f) Quais são as políticas específicas para esse público
- g) Desafios na aplicação dessas políticas ao imigrante.

APÊNDICE B - TABELA DE ENTREVISTAS

<b>INSTITUIÇÃO</b>	<b>CARGO/ÁREA</b>
CAFEMIN	<i>Coordinador</i>
CASA DE LOS AMIGOS	<i>Coordinador de Migración</i>
CASA DE REFUGIADOS	<i>Coordinador</i>
CDHDF	<i>Red DH</i>
CEMCA	<i>Director del CEMCA - México</i>
CNDH	<i>Visitador da 5 jefatura</i>
COMAR	<i>Director de Área</i>
CONAPRED	<i>Jefe de departamento de difusión y producción editorial</i>
CONAPRED	<i>Jefe de departamento de materiales educativos</i>
CONAPRED	<i>Jefe de Departamento de Orientação</i>
CONAPRED	<i>Director de análisis legislativo y apoyo técnico</i>
CONAPRED	<i>Jefe de departamento de promoción y programas interinstitucionales y medidas compensatorias</i>
CONAPRED	<i>Jefe de departamento de desarrollo de programas</i>
CONAPRED	<i>Jefe de Departamento de Desarrollo e Integración</i>
CONAPRED	<i>Director de quejas, y Director de reclamaciones</i>
CONAPRED	<i>Subdirector y Jefe de Departamento de Desarrollo e Integración</i>
CONAPRED	<i>Director de estudios y políticas públicas</i>
CONAPRED	<i>Subdirector de control regional</i>
CONAPRED	<i>Presidente</i>

---

CONAPRED	<i>Subdirectora de análisis de instrumentos internacionales y apoyo técnico; Jefatura de departamento de seguimiento de acuerdos y convenios internacionales</i>
CONAPRED	<i>Director General adjunta de estudios, legislación y políticas públicas</i>
CONAPRED	<i>Director de la Coordinación Territorial e Interinstitucional</i>
CONAPRED	<i>Asesor de presidencia del CONAPRED</i>
CONAPRED	<i>Jefe de Departamento de información y Documentación</i>
COPRED	<i>Director de Cultura por la No Discriminación</i>
INAH	<i>Académica</i>
INSTITUTO MORA	<i>Académica</i>
SIN FRONTERAS	<i>Coordinadora del Área de Acompañamiento Psicosocial</i>
UAM	<i>Académico</i>
UNAM	<i>Academico e ex-asambleísta de CONAPRED</i>

---