

Nota de Orientação - Tradução não oficial

Como efetivamente implementar o direito de participar dos assuntos públicos:

UM DESTAQUE ÀS PESSOAS AFRODESCENDENTES



UNITED NATIONS
HUMAN RIGHTS
OFFICE OF THE HIGH COMMISSIONER





UN Photo: Fórum Permanente sobre Pessoas Afrodescendentes 2023

A capacidade de influenciar e moldar o próprio futuro é crucial para as pessoas de todo o mundo. Com esse objetivo, o direito internacional dos direitos humanos consagra o direito de participar dos assuntos públicos sem discriminação. Sua implementação efetiva é fundamental para construir e preservar a confiança, um elemento essencial para que sociedades possam enfrentar desafios de maneira inclusiva e pactuar quanto aos meios de seguir adiante sem deixar pessoas para trás.

Necessidade urgente de ação estatal focada

Apesar da liderança persistente das pessoas afrodescendentes, que resultou na inclusão de suas exigências nas agendas nacionais, regionais e internacionais, as pessoas afrodescendentes continuam a ser marginalizadas e excluídas dos processos de tomada de decisão, incluindo aquelas que as afetam diretamente. As barreiras à participação significativa dos assuntos públicos de pessoas afrodescendentes estão indissociavelmente ligadas às experiências diárias de racismo sistêmico em todas as áreas da vida. O racismo sistêmico persiste, em parte, devido a falha de não enfrentar plenamente o legado da escravidão, do comércio transatlântico de pessoas africanas escravizadas e seu contexto colonial, e mutuamente reforçado por ciclos de discriminação e desigualdade estruturais que perduram por gerações. Este contexto histórico está tão enraizado que são necessários esforços conjuntos para garantir a participação efetiva de pessoas afrodescendentes.

Reconhecendo que a participação significativa, inclusiva e segura das pessoas afrodescendentes é um pré-requisito para alcançar democracias vibrantes e avançar em direção a mudanças transformadoras quanto à justiça e igualdade racial, esta nota tem como objetivo:

- Dar um novo impulso aos Estados para que cumpram a sua obrigação de facilitar a participação significativa, inclusiva e segura de pessoas afrodescendentes, em todas as fases do processo de tomada de decisão

- Dar visibilidade aos desafios específicos enfrentados pelas pessoas afrodescendentes no que diz respeito à participação efetiva
- Servir de instrumento para que as pessoas afrodescendentes e as suas organizações, dentro e fora dos países e regiões, possam fazer ouvir suas vozes e dar atenção às suas preocupações

Centra-se no direito de participar na condução dos assuntos públicos em contextos não eleitorais – um conceito amplo que abrange todos os aspectos da administração pública, e a formulação e implementação de políticas em todos os níveis, do local ao global.

A nota, contida em anexo à [A/HRC/54/66](#), é baseada em normas e padrões internacionais de direitos humanos e elaborada a partir de consultas convocadas pelo Escritório do Alto Comissariado da Nações Unidas para os Direitos Humanos (ACNUDH), particularmente com pessoas afrodescendentes de diferentes regiões. Baseia-se em conclusões anteriores e em curso dos mecanismos de direitos humanos das Nações Unidas e devem ser implementadas em conjunto com as recomendações elaboradas nas [Diretrizes para os Estados sobre a implementação efetiva do direito de participar dos assuntos públicos](#).

Por que a participação é importante?

Uma participação significativa, inclusiva, e segura permite a promoção de todos os direitos humanos. É fundamental para uma democracia efetiva, para o Estado de direito, para a inclusão social e o desenvolvimento econômico e sustentável, e essencial para reduzir as desigualdades e os conflitos sociais. Como meio de capacitar indivíduos e grupos e garantir que as diferentes vozes sejam ouvidas, é um dos elementos centrais das abordagens de direitos humanos que visam eliminar a marginalização e discriminação. O ACNUDH constatou que uma maior transparência, uma escuta estruturada e um verdadeiro diálogo bilateral reforçam a legitimidade, o empoderamento e a confiança nas decisões do Estado.

Quando pessoas afrodescendentes participam ativamente em iniciativas locais, nacionais, regionais e internacionais, elas trazem as suas experiências vividas e competências para moldar os processos de tomada de decisão, incluindo a criação, implementação e avaliação de leis, políticas e processos, particularmente aqueles que as afetam. A elaboração de políticas sem este envolvimento ativo renuncia uma competência específica e pode carecer de legitimidade. A participação de pessoas afrodescendentes – através de consultas virtuais ou presenciais, inquéritos, audiências públicas, grupos de trabalho, comitês de partes interessadas, e outros fóruns – permite às autoridades aprofundar o conhecimento de questões específicas e ajuda a identificar lacunas, como o impacto díspar da legislação, das políticas e dos programas para as pessoas afrodescendentes. Também fornece opções legislativas, políticas e de programas que podem levar a mudanças estruturais para abordar as formas e manifestações contemporâneas de racismo e discriminação racial e os legados relacionados a escravidão e o colonialismo. Isto, por sua vez, informa as pessoas responsáveis pela tomada de decisão e assegura que todos os membros da sociedade sejam atendidos sem discriminação.

Quais são as barreiras e desafios?

Historicamente e atualmente, os movimentos pela liberdade e pelos direitos liderados por pessoas afrodescendentes têm catalisado conversas globais sobre justiça e direitos humanos que moldaram o quadro internacional dos direitos humanos com que contamos hoje. Mais especificamente, a participação das pessoas afrodescendentes, juntamente com a sociedade civil e a ação comunitária, tem sido fundamental para o desenvolvimento de planos de ação nacionais contra o racismo, para a introdução de alterações legislativas e políticas, para a revisão dos currículos escolares, para a adoção de medidas destinadas a combater os legados da escravidão e do colonialismo e além. Estas conquistas foram, no entanto, alcançadas diante de desafios consideráveis.

Tal como salientado por pessoas afrodescendentes, especialmente durante as consultas, as barreiras e os desafios para uma participação significativa, inclusiva e segura assumem muitas formas.

“

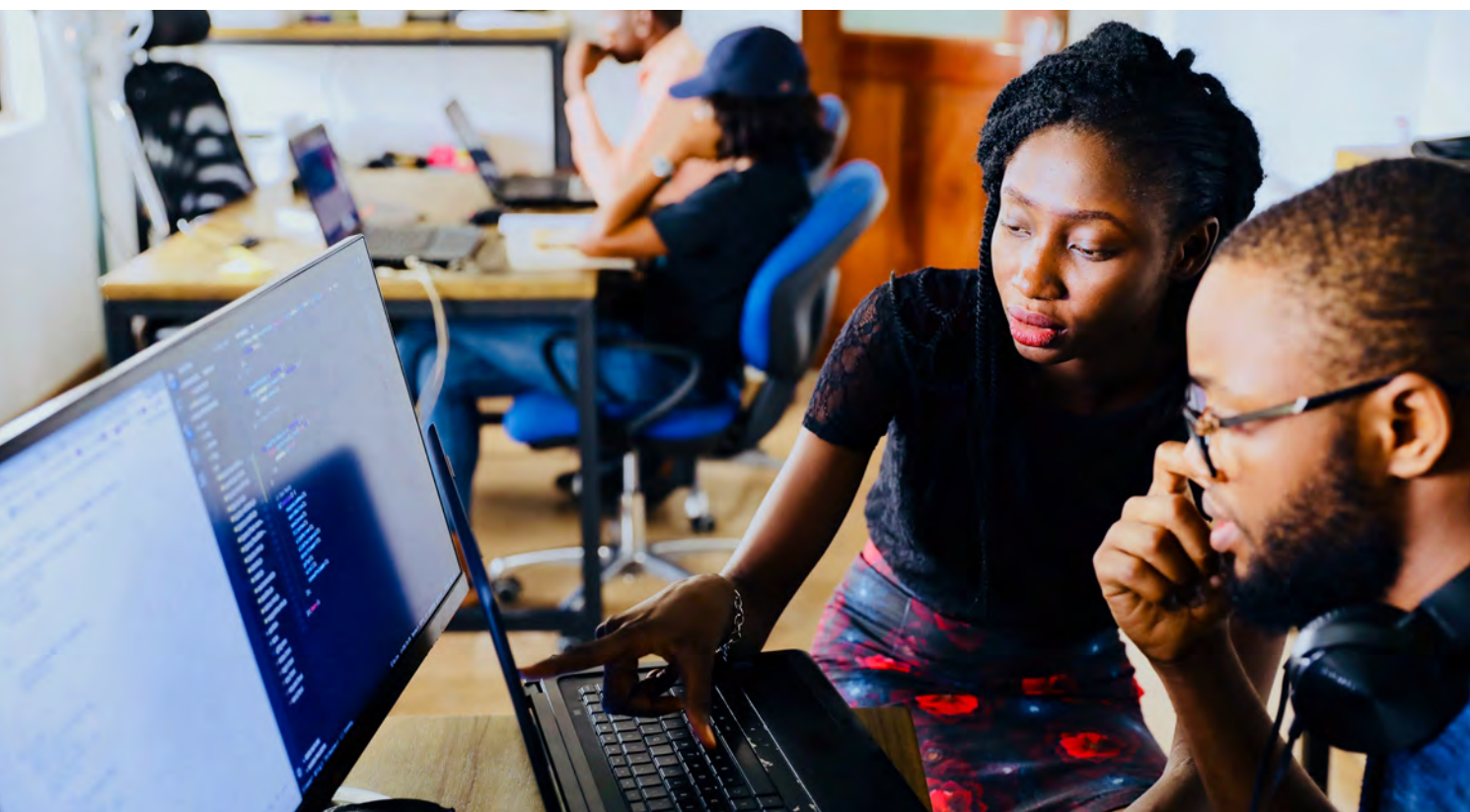
Uma participação significativa, inclusiva, e segura permite a promoção de todos os direitos humanos. É fundamental para uma democracia efetiva, para o Estado de direito, para a inclusão social e o desenvolvimento econômico e sustentável, e essencial para reduzir as desigualdades e os conflitos sociais.

Fotografia de Christina Wocintechchat na **Unsplash**



Um contexto mais amplo de racismo sistêmico

- Manifestações múltiplas, interseccionais e interconectadas de racismo sistêmico, frequentemente expressadas em estereótipos raciais generalizados, nocivos e degradantes, preconceitos, enviesamento e violência, obstruem a aplicação efetiva do direito a participar sem discriminação das pessoas afrodescendentes. Historicamente, os espaços políticos, legislativos e jurídicos permitiram a hierarquia racial e sucessivas práticas discriminatórias, que persistem apesar dos amplos compromissos de reforma. Como tal, são negados aos indivíduos seus direitos fundamentais à igualdade e à não discriminação – princípios básicos que sustentam a igualdade de participação.
- A **marginalização socioeconômica** vivida, especialmente em termos de habitação, emprego, saúde, educação, acesso à terra e pobreza, molda a vida de muitas pessoas afrodescendentes em diferentes países. As pessoas afrodescendentes também enfrentam impactos desproporcionais e discriminatórios em todo o sistema em seus encontros com **as autoridades policiais e o sistema de justiça penal**.
- Em alguns países, a **ausência de dados, desagregados por raça ou origem étnica**, e outras questões como a recusa de documentação de identidade e o reconhecimento do status de minoria reforçam a invisibilidade histórica, social e estrutural das pessoas afrodescendentes.
- **As abordagens interseccionais e inclusivas são limitadas**, com ações insuficientes para garantir que a participação inclua indivíduos expostos a formas múltiplas e interseccionais de discriminação e vozes que abrangem todo o espectro de identidades, experiências e pontos de vista – como as das mulheres, dos jovens, dos idosos, das pessoas com deficiência, das pessoas LGBTQI+, das minorias religiosas e linguísticas, das pessoas migrantes, das pessoas com status socioeconômico inferior, das pessoas que vivem em zonas rurais e de outros grupos de afrodescendentes.
- **A participação política e pública** das pessoas afrodescendentes também afeta a participação em contextos não eleitorais. Estas outras formas de participação são afetadas por taxas de registro de eleitores abaixo da média, juntamente com leis e medidas de voto restritivas que afetam desproporcionalmente ou visam efetivamente as pessoas afrodescendentes em alguns países. Algumas pessoas afrodescendentes relatam dificuldades de acessar partidos políticos e apoio financeiro insuficiente para as campanhas.
- As pessoas afrodescendentes **estão sub-representadas nos órgãos eleitos e em outros órgãos de tomada de decisão**, com acesso desigual a oportunidades, recursos e poder.



Barreiras e desafios específicos à participação efetiva de pessoas afrodescendentes

● **FALTA DE UM AMBIENTE SEGURO E PROPÍCIO:**

Muitas vezes, os processos participativos não proporcionam um ambiente seguro e propício que permita às pessoas afrodescendentes partilharem seus conhecimentos e experiências. As pessoas afrodescendentes enfrentam, por vezes, abusos raciais e discriminação nos espaços de participação e, de modo mais geral, violações de outros direitos que são um pré-requisito para o exercício do seu direito de participar dos assuntos públicos, nomeadamente o direito à igualdade e à não-discriminação, as liberdades de opinião e de expressão, incluindo o acesso à informação, e de reunião e associação pacíficas. Esta situação ocorre num contexto em que os atores da sociedade civil de origem africana são alvos de vigilância, assédio, intimidação, detenção e violência. Além disso, os políticos afrodescendentes relatam ter sido sujeitos a abusos e violência racial, virtualmente e presencialmente, estando as mulheres políticas afrodescendentes expostas a ataques particularmente hediondos.

● **PROCESSOS SUPERFICIAIS:**

Os espaços e as estruturas de acesso à informação, de consulta, de diálogo e de parceria com as pessoas afrodescendentes e de co-elaboração, especificamente de políticas que afetam suas vidas, continuam a ser limitados. Quando existem, os processos podem ser simbólicos, pontuais, ou superficiais, não se prestando a uma consulta genuína e limitando as possibilidades de exercer influência. As pessoas afrodescendentes constataam e sentem frequentemente que os seus pontos de vista e propostas são desacreditados e/ou rejeitados e que os seus conhecimentos e experiências não são suficientemente tidos em conta, incluindo na criação e aplicação de políticas de eliminação do racismo. Regularmente, devolutivas não são dadas aos participantes sobre a forma que suas contribuições foram utilizadas.

● **IMPACTO INSUFICIENTE:**

Quando os resultados dos processos participativos não conseguem englobar as ações concretas e sólidas que as pessoas afrodescendentes propuseram, isso leva à frustração e ao cansaço, e mina a confiança nas estruturas ou nos processos estabelecidos para facilitar a participação. Além disso, diminui a probabilidade das ações tomadas na sequência desses processos resultarem em melhorias significativas na vida das pessoas afrodescendentes.

● **MODALIDADES INADEQUADAS DE RESTRIÇÃO À ACESSIBILIDADE:**

Os processos participativos não são frequentemente acessíveis às pessoas afrodescendentes. Em particular, as modalidades limitadas de participação podem afetar a sua capacidade de participação significativa. Tal pode se dever ao fato de não serem disponibilizados materiais e informações relevantes sobre os processos e a restrições quanto às línguas que podem ser utilizadas para contribuir, por exemplo. O acesso limitado às tecnologias da informação e da comunicação, o local das reuniões presenciais e os custos de deslocamento e outros custos associados também podem dificultar a participação.

● **FALTA DE RECURSOS E CAPACIDADE:**

Tipicamente, não existe qualquer apoio financeiro ou de outro tipo para participação em processos consultivos – por exemplo, para despesas de deslocamento ou outras despesas e dispensa do trabalho. Esta situação afeta particularmente as pessoas afrodescendentes, cuja participação voluntária nestes processos acresce ao seu emprego ou a outras responsabilidades, quando os processos são organizados durante o horário de trabalho ou sem ter em conta as responsabilidades de cuidado com crianças. De um modo geral, raramente é dada às pessoas afrodescendentes a oportunidade de identificarem de antemão quais as medidas que as capacitariam – através da educação, do reforço de capacidades e da formação, por exemplo, no engajamento com as autoridades. Raramente se reconhece que estas necessidades variam consoante as diferentes comunidades de afrodescendentes, dentro e fora dos países e regiões, e as diversas identidades que nelas existem.

O que os Estados devem fazer?

Demonstrar maior vontade política, acelerar o ritmo de ação e eliminar os obstáculos à participação efetiva

Os Estados devem desenvolver respostas adaptadas a nível nacional para garantir a participação das pessoas afrodescendentes, através de:

- Tomar medidas para dar respostas aos desafios específicos e às experiências vividas pelas pessoas afrodescendentes no que se refere ao exercício efetivo do direito de participar dos assuntos públicos, tendo em conta os **impactos adversos do racismo sistêmico** e a necessidade de confrontar os legados do passado e de proporcionar justiça reparadora através de uma abordagem multifacetada, abrangente e intersetorial, baseada no direito internacional dos direitos humanos.
- Adotar **medidas especiais e disposições institucionais** para promover e assegurar a igualdade de representação e de participação das pessoas afrodescendentes, adaptadas ao contexto nacional e acompanhadas de outros programas de participação, com especial atenção para **as mulheres, os jovens e outros grupos de afrodescendentes**, que enfrentam desafios específicos, únicos e agravados.
- Desenvolver – com a participação de pessoas afrodescendentes – **mecanismos formais e permanentes específicos** que permitam uma participação amparada, especialmente das mulheres e dos jovens afrodescendentes.
- Disponibilizar **recursos humanos e financeiros adequados** para garantir processos de participação significativos, inclusivos e seguros.
- Assegurar **a diversidade e a inclusão** nos processos participativos, notadamente como forma de integrar abordagens intersetoriais que reflitam as experiências vividas pelas mulheres, pelos jovens e por outros grupos de pessoas afrodescendentes quando para a elaboração de leis, políticas e programas.
- Cultivar **um envolvimento autêntico e a longo prazo** com pessoas afrodescendentes, assegurando que estas medidas não sejam abordagens superficiais que transmitam a percepção de participação pública sem garantir significativamente a legitimidade ou investir nos benefícios e oportunidades de uma participação efetiva.

- Sensibilizar as pessoas afrodescendentes sobre a importância da sua participação ativa na vida pública e política, incluindo o desenvolvimento e a aplicação de **programas específicos de educação cívica e de reforço das capacidades** para as pessoas afrodescendentes, que tenham em conta os desafios específicos, incluindo barreiras linguísticas, a fim de reforçar a sua participação ativa na vida pública.
- Organizar **programas de educação e formação** para melhorar as competências políticas, de elaboração de políticas e de administração pública dos funcionários públicos e dos representantes políticos afrodescendentes.
- Recolher e analisar sistematicamente **dados** sobre a participação das pessoas afrodescendentes, separados por fatores como sexo, gênero e idade – com salvaguardas rigorosas e em conformidade com a legislação internacional em direitos humanos – e produzir investigações baseadas em dados concretos para informar políticas e estratégias destinadas a reforçar a sua participação efetiva.
- Respeitar e garantir o direito à **consulta prévia** das comunidades afrodescendentes, se for o caso, quando da adoção ou aplicação de medidas que afetam os seus direitos.



Fotografia de Christina Vocitechchat no Unsplash



Criar um ambiente seguro e propício, tanto virtual quanto presencial

- Onde **todos os direitos humanos**, em especial os direitos pré-requisito, como a igualdade e a não-discriminação, as liberdades de opinião e de expressão, incluindo o acesso à informação, e de reunião e associação pacíficas, sejam plenamente respeitados.
- Onde as pessoas afrodescendentes estão **adequadamente representadas na vida política e pública**, em comparação com a sua quota-parte da população total.
- Que **valorize e tenha em conta as contribuições** das pessoas afrodescendentes – incluindo através da promoção de um maior conhecimento, reconhecimento e respeito pela cultura, história e patrimônio das pessoas afrodescendentes através da pesquisa e da educação – e que assegure que estas sejam habilitadas e equipadas com os conhecimentos e as capacidades necessárias para reivindicar e exercer os seus direitos.

- Que reconhece a exclusão e a injustiça destinada as pessoas afrodescendentes que **prejudicam todos os membros da comunidade e da sociedade em geral**.
- Que adapta **os canais de participação e de divulgação às necessidades** das pessoas afrodescendentes.
- Que reconhece o **papel legítimo e vital dos atores da sociedade civil** afrodescendentes e os protege, em particular as mulheres, de ameaças, ataques, represálias e assédio, incluindo discursos de ódio e violência.
- Onde o direito de participar dos assuntos públicos é reconhecido como um processo contínuo que exige um **compromisso a longo prazo das autoridades públicas, vontade política e uma mudança de mentalidade** em relação à forma de fazer as coisas.
- Com um quadro legislativo e regulamentar que defenda **meios de comunicação diversificados e independentes e um espaço virtual inclusivo, representativo e protetor das pessoas afrodescendentes** e dos problemas que enfrentam, e que garanta que os meios de comunicação social não perpetuem estereótipos negativos.

Principais recomendações nas diferentes fases do processo de decisão

As pessoas afrodescendentes devem poder participar desde cedo e em todas as fases do processo de tomada de decisão. As autoridades públicas devem ter verdadeiramente em conta as contribuições das pessoas afrodescendentes ao longo das diferentes fases.

Participação antes da tomada de decisão

- Notificar as pessoas afrodescendentes de todas as comunidades e identidades quando um projeto, plano, programa, lei ou política propostos forem susceptíveis de as afetar ou quando possam ter um interesse particular no assunto, para que possam participar. Essa notificação deve ser oportuna, adequada e eficaz, tendo em conta os obstáculos ao acesso, como a língua.
- Permitir que as pessoas afrodescendentes participem na definição da agenda e das modalidades dos processos de tomada de decisão, a fim de garantir que as suas prioridades e necessidades se reflitam na identificação do assunto, do conteúdo e do formato do debate, bem como nas fases de planeamento e orçamento.
- Dar tempo suficiente para preparar e dar contribuições antes e durante os processos de tomada de decisão.

Participação durante a tomada de decisão

- Maximizar a transparência e adaptar os formatos e as informações relativas às modalidades e outros aspectos para que sejam acessíveis às pessoas afrodescendentes, especialmente às mulheres e aos jovens, de uma maneira que tenha em consideração as barreiras de acesso.
- Permitir a submissão de quaisquer informações, análises e pareceres às autoridades públicas através de várias modalidades de participação, como a utilização de tecnologias da informação e comunicação e outras ferramentas virtuais ou presenciais – dando igual peso a todas as contribuições.
- Reforçar a capacidade dos funcionários públicos quanto a facilitação de reuniões, recolhimento de dados e elaboração de relatórios, tendo em conta as necessidades das pessoas afrodescendentes.

Participação após a tomada de decisão

- Fornecer informações sobre os resultados dos processos de participação de forma oportuna, exaustiva e transparente. Essas informações devem incluir comentários sobre a forma como as contribuições foram consideradas.
- Envolver as pessoas afrodescendentes nas fases de implementação, acompanhamento e avaliação.
- Assegurar um acesso igual e efetivo à justiça e vias de recurso eficazes por parte das autoridades judiciais competentes em casos de violação do direito de participar dos assuntos públicos.

Sem a adesão a estas normas e princípios, é provável que a participação seja vista como simbólica e resulte numa tomada de decisões apartada das experiências vividas e dos conhecimentos especializados das pessoas afrodescendentes, não cumprindo assim com as obrigações e os compromissos dos Estados de garantir o direito de participar dos assuntos públicos e de provocar mudanças transformadoras em direção a justiça e igualdade racial.



Principais normas internacionais de direitos humanos relacionadas ao direito de participar dos assuntos públicos

A **Declaração Universal dos Direitos Humanos** definiu os fundamentos do direito de participar dos assuntos públicos, estabelecendo os direitos de tomar parte na direção dos negócios públicos do governo, diretamente ou por intermédio de representantes livremente escolhidos; de igualdade de acesso às funções públicas; e de eleições realizadas periodicamente por sufrágio universal e igual, com voto secreto (Artigo 21º).

A **Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial** estabelece que os Estados Partes se comprometam a proibir e a eliminar a discriminação racial no que tange ao direito de participar em eleições – votar e candidatar-se – com base no sufrágio universal e igual; de tomar parte no governo, bem como na condução dos assuntos públicos a qualquer nível; e ter igual acesso à função pública (Artigo 5º).

O **Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos** define as obrigações dos Estados Partes no que diz respeito ao direito de participar dos assuntos públicos, incluindo os direitos de participar da condução dos assuntos públicos, diretamente ou por meio de representantes livremente escolhidos; de votar e ser eleito em eleições periódicas, autênticas, realizadas por sufrágio universal e igualitário e por voto secreto; e de ter acesso às funções públicas de seu país (Artigo 25º). O **Pacto Internacional sobre Direitos**

Civis e Políticos e a **Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial** asseguram o direito de participar dos assuntos públicos sem discriminação alguma por motivo de raça, cor, origem nacional ou étnica, entre outros motivos proibidos (Artigo 2º).

A **Declaração e Plano de Ação de Durban** reconhece o direito das pessoas afrodescendentes de participarem livremente e com iguais condições da vida política, social, econômica e cultural. Insta os Estados que assegurem a participação plena, efetiva e em igualdade de condições de mulheres em todos os níveis de tomada de decisão, em particular na formulação, implementação e avaliação das políticas e medidas que afetem suas vidas.

A **Década Internacional de Afrodescendentes** reitera o apelo aos Estados que devem adotar medidas que possibilitem a participação plena, igual e efetiva da população afrodescendente na vida pública e política.

A **Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento** destaca o direito de participar, contribuir e usufruir do desenvolvimento econômico, social, cultural e político, bem como o dever dos Estados de formular políticas nacionais de desenvolvimento adequadas com base em uma participação ativa, livre e significativa (Artigo 2(3) e 8(2)).

OUTROS RECURSOS INTERNACIONAIS RELEVANTES EM MATÉRIA DE DIREITOS HUMANOS

- [Comentário Geral nº 25](#) quanto ao ‘direito de participar dos assuntos públicos, direitos de voto e direito ao igual acesso à função pública’ (Artigo 25)
- [Recomendações gerais Nº.32](#) quanto ao ‘significado e o âmbito das medidas especiais na Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial’ e [Nº.34](#) quanto a ‘discriminação racial contra pessoas afrodescendentes’
- [Orientações para os Estados sobre a aplicação efetiva do direito de participação dos assuntos públicos](#)
- [Agenda rumo à mudança transformadora para justiça e igualdade racial \(A/HRC/47/53, seu anexo e documento de sala de conferência A/HRC/47/CRP.1\); A/HRC/51/53; e A/HRC/54/66.](#)
- [Protegendo Direitos das Minorias](#) – Um Guia Prático para o Desenvolvimento de uma Legislação Anti-Discriminação Compreensível (HR/PUB/22/6).

Fotografias de Capa por Unsplash:
Prince Akachi
Gift Habeshaw
Eduardo Dorantes
Eye for Ebony
Patricio
Jessica Felicio
Freddy Kearney
Terricks Noah
Jeffery Erhunse
Myeyeslamp Wey
Topsphere Media
Dave Smith



Palais des Nations,
CH-1211 Geneva 10, Switzerland
www.ohchr.org

2023