

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas FAFICH
Programa de Pós-graduação em Ciência Política

JOHANNA KATIUSKA MONAGREDA

***“A NOSOTROS EL ESTADO NO NOS HA REGALADO NADA”*: Processos de
institucionalização das demandas dos movimentos afrodescendentes em Brasil,
Venezuela e Equador**

Belo Horizonte
2020

JOHANNA KATIUSKA MONAGREDA

“A NOSOTROS EL ESTADO NO NOS HA REGALADO NADA”:
PROCESSOS DE INSTITUCIONALIZAÇÃO DAS DEMANDAS DOS
MOVIMENTOS AFRODESCENDENTES EM BRASIL, VENEZUELA
E EQUADOR

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-graduação em Ciência Política, Departamento de Ciência Política, Universidade Federal de Minas Gerais como requisito parcial à obtenção ao título de Doutora em Ciência Política.

Orientadora: Dra. Marlise Matos de Almeida

Belo Horizonte

2020

320	Monagreda, Johanna Katuska.
M734a	“A nosotros el Estado no nos ha regalado nada” [manuscrito] :
2020	processos de institucionalização das demandas dos movimentos
	afrodescendentes em Brasil, Venezuela e Equador / Johanna
	Katuska Monagreda. - 2020.
	332 f.
	Orientador: Marlise Miriam de Matos Almeida.
	Tese (doutorado) - Universidade Federal de Minas Gerais,
	Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas.
	Inclui bibliografia.
	1. Ciência política - Teses 2. Negros - Teses. 3. Antirracismo –
	Teses. 4. Movimentos sociais – Teses. I .Almeida, Marlise Miriam
	de Matos. II. Universidade Federal de Minas Gerais. Faculdade de
	Filosofia e Ciências Humanas. III. Título.

Ficha catalográfica elaborada por Vilma Carvalho de Souza - Bibliotecária - CRB-6/1390



UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

ATA 12ª/2020 DA DEFESA DE TESE DA ALUNA **JOHANNA KATIUSKA MONAGREDA**

Realizou-se, no dia 31 de agosto de 2020, às 14:00 horas, a defesa de tese, intitulada “*A nosotros el Estado no nos ha regalado nada*”: *PROCESSOS DE INSTITUCIONALIZAÇÃO DAS DEMANDAS DOS MOVIMENTOS AFRODESCENDENTES EM BRASIL, VENEZUELA E EQUADOR*”, elaborada e apresentada por JOHANNA KATIUSKA MONAGREDA, número de registro 2015660431, graduada no curso de CIÊNCIAS POLÍTICAS. A tese é requisito parcial para a obtenção do grau de Doutora em CIÊNCIA POLÍTICA e foi submetida e analisada pela seguinte Comissão Examinadora: Profa. Marlise Miriam de Matos Almeida (DCP/UFMG) - Orientadora (DCP/UFMG), Prof. Cristiano dos Santos Rodrigues (DCP/UFMG), Profa. Ana Cláudia Lemos Pacheco (UNEB), Prof. Agustin Lao Montes (University of Massachusetts-Amherst), Profa. Matilde Ribeiro (Unilab), Prof. John Herlyn Antón Sánchez (IAEN), todos por videoconferência, incluindo a referida discente. A Comissão considerou a tese aprovada. Finalizados os trabalhos, lavrei a presente ata que, lida e aprovada, vai assinada eletronicamente pelos membros da Comissão. Belo Horizonte, 31 de agosto de 2020.



Documento assinado eletronicamente por **Cristiano dos Santos Rodrigues, Professor do Magistério Superior**, em 31/08/2020, às 15:04, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Marlise Miriam de Matos Almeida, Professora do Magistério Superior**, em 31/08/2020, às 17:58, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Ana Cláudia Lemos Pacheco, Usuário Externo**, em 23/11/2020, às 16:46, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **John Herlyn Anton Sanchez, Usuário Externo**, em 23/11/2020, às 17:47, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Matilde Ribeiro, Usuário Externo**, em 04/12/2020, às 19:55, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Agustin Lao-Montes, Usuário Externo**, em 07/12/2020, às 12:35, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.ufmg.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **0236732** e o código CRC **D70EAE2F**.

Dedicatória

A Felipe Monagreda Pérez
¡Que tus pasos nos lleven lejos!

Al movimiento afrodescendiente

Agradecimientos

Quiero agradecer, en primer lugar, a mi tutora/orientadora Marlise Matos, por alentarme a concluir esta investigación en momentos en que desconfié de que fuera posible. Gracias por transitar conmigo esta caminata académica y por desafiarme a expandir mis reflexiones. Gracias por la posibilidad de trabajar juntas en diversos proyectos que abrieron mi mente para otras realidades sociales y gracias por el abrazo sincero.

Agradezco a Brasil por haberme recibido, a la *Universidade Federal de Minas Gerais* (UFMG) e à Capes (*Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nvel Superior*) por confiar en mi capacidad académica y por financiar mis estudios de doctorado. Agradezco con la firme convicción de que la educación pública, gratuita y de calidad, inclusive en nivel de postgrado (una rareza en la región), es uno de los mayores bienes de este país y que merece ser defendida.

Agradezco a cada una de las personas que participaron en esta investigación, que aceptaron concederme una entrevista, que dispusieron de más de una hora de su tiempo para conversar conmigo: Alexandra Ocles, Arthur Araújo, Arthur Silva, Beatriz Aifill, Casimira Monástério, Catherine Chalá, Daniel Cañola, Denise de Paula, Diógenes Díaz, Eunice de Moraes, Freddy Blanco, Irma Nazareno, Jesús “Chucho García, José Chalá, Juan Carlos Ocles, Juan Montaña, Karen Vila, Karolgue Guevara, Larissa Borges, Marizabel Blanco, Martvs Chagas, Mercedes Vargas, Nibo Estuardo Delgado, Roberto Borges, Sonia Viveros. Gracias a las personas que se trasladaron para encontrarse conmigo, que me recibieron en su casa, que me sentaron en su mesa y me ofrecieron su comida, a las que compartieron su militancia y su vida profesional conmigo en persona, por teléfono, por videollamada, por notas de voz. Gracias por considerarme parte de su lucha, que es nuestra. Dejo aquí un agradecimiento especial a Diógenes Díaz, a Larissa Borges y a Sonia Viveros por ayudarme a establecer la red de contactos y a Beatriz Aifill por conectarme nuevamente con el movimiento de mujeres afrovenezolanas.

A los profesores Cristiano Rodrigues (UFMG), Ana Cláudia Pacheco (UNEB), Matilde Ribeiro (Unilab), Agustín Lao-Montes (University of Massachusetts-Amherst), John Antón (Instituto de Altos Estudios-Quito), y Márcio André Oliveira dos Santos (Unilab) mis sinceros agradecimientos por aceptar leer y evaluar esta Tese.

Agradezco a cada uno de mis profesores y profesoras en la UFMG por su valiosa contribución a mi formación académica, en especial al Profesor Marcus Abilio Pereira, que leyó e hizo importantes consideraciones a mi proyecto de investigación.

A mis compañeras y amigas del Departamento de Ciencia Política de la UFMG Larissa Peixoto, Mariela Rocha, Déborah Alcântara y Priscila Carvalho, gracias por cada maravilloso intercambio de conocimiento, por la escucha cualificada. Es una dicha compartir con mujeres tan inteligentes. Ustedes fueron muy importantes en diversos momentos de esta escrita solitaria. Su valiosa amistad me mantuvo sana y fuerte.

Agradezco igualmente a cada uno de los profesores y profesoras de la *Escola Doutoral Avançada em Estudos Étnicos e Africanos* y la *XX Fábrica de Ideias* (2019), especialmente al Profesor Dr. José Raimundo Santos, de la *Universidade Federal do Reconcavo Baiano* (UFRB), por la lectura cuidadosa de una de las versiones iniciales de esta Tesis y por sus acertados comentarios. Agradezco a cada uno de los compañeros y compañeras de esta *Escola*, especialmente a César, David, Felipe, Fredson, Igor, Laila y Paulo por la lectura atenta, los comentarios enriquecedores y el intercambio de bibliografías, perspectivas y posibilidades analíticas que contribuyeron mucho para perfeccionar esta investigación.

A Victoria Maldonado, mi hermana afroecuatoriana en la diáspora, quien ha estado siempre dispuesta a conversar conmigo sobre su país Ecuador y a saldar mis dudas.

Gracias a José Carlos Bautista, Dóris Faustino, Clarisse Paradise, Layla Carvalho, Rodrigo Ednilson, Irene León, Magdalena León y a todas las personas que se dispusieron a escuchar mis dudas y me ayudaron a encontrar soluciones.

A Alexandra Elbakyan por sus esfuerzos para la democratización del conocimiento.

A Cintia de Paula, Melissa Sales, Camila Kulkamp y su hermana Bianca, Lorraine Aguiar, Dinha, Bruno Pinheiro, Gregório Kurchevski, Camila Colares, Letícia, y todo el equipo de Tríade *Coworking* y a todas las personas que se dispusieron para cuidar a mi hijo mientras yo me permitía cuidar de mis responsabilidades académicas, con la esperanza de que el cuidado de los niños y niñas se transforme en una responsabilidad pública colectiva.

A Larissa Amorim Borges y Natália Alves, mis hermanas en la diáspora. Escribir esta Tesis, desde el país donde vive y sueña gran parte de la diáspora africana, ha sido un desafío enorme. Gracias a ustedes, lejos de casa encontré otra casa.

A mi mamá, Ana Mercedes Monagreda Barboza por enseñarme a amar la lectura y por inculcarme el deseo de conocer el mundo. Y en ella, agradezco a toda mi familia materna. El lugar de donde vengo.

A mi compañero Alejandro Giraldo Pérez, por cuidarme durante todo este proceso, por alimentarme el corazón y la barriga, por ser compañero, amigo, cómplice. Por creer en mí, por confiar en mí, por poner un techo sobre mi cabeza. Sin ti nada sería posible.

A mi hijo Felipe Monagreda Pérez, por acompañarme pacientemente durante todo este proceso.

Resumo

MONAGREDA, Johanna Katuska. “*A nosotros el Estado no nos ha regalado nada*”: processos de institucionalização das demandas dos movimentos afrodescendentes em Brasil, Venezuela e Equador. Belo Horizonte, 2020. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Departamento de Ciência Política, Universidade Federal de Minas Gerais, Minas Gerais, 2020.

Partindo da proposta epistemológica da *Amefricanidade* de Lélia Gonzalez (1988b) visamos compreender a experiência comum de institucionalização das demandas dos movimentos afrodescendentes que atravessou a região desde finais dos anos 70. Temos assim, por hipótese central nesta Tese, que: o processo de institucionalização estatal das demandas de afrodescendentes é caudatário de três dimensões, a saber: a configuração do espaço político regional que possibilitou a institucionalização de determinadas demandas e constrangeu outras; a gênese dos processos de institucionalização das demandas dos movimentos afrodescendentes referentes ao contexto interno de cada país; e as diferentes formas e padrões que a interação movimento-governo terminou assumindo ao longo do tempo.

Defendemos que a confluência regional sobre os processos de institucionalização das demandas dos movimentos afrodescendentes poderia ser compreendida como configurando o *espaço político regional* que definimos como a construção de sentidos e disputas sobre as relações étnico-raciais de um determinado espaço-tempo que possibilitaram a inteligibilidade e a presença, no espaço público, de certos discursos e de certas respostas institucionais. A partir dessa compreensão, dividimos o espaço político regional em dois momentos políticos diferentes. Tratou-se de momentos distintos da relação dos governos com as pautas dos movimentos afrodescendentes, a saber: T1. *Espaço político do multiculturalismo* (1980-2000) - que coincidiu com a gênese da interação entre os movimentos afrodescendentes com os governos, com a predominância ideológica do neoliberalismo na região, com a crítica ao caráter homogeneizante da ideologia da mestiçagem e com o giro multiculturalista, se caracterizando pelo enquadramento da “diferença cultural” para olhar as demandas dos

movimentos; e T2. *Espaço político da promoção da igualdade racial (2000-2015)* – que, por sua vez, se configurou a partir da ação dos movimentos afrodescendentes para pressionar por respostas da institucionalidade estatal, da chegada ao poder de governos de esquerda e centro-esquerda, do questionamento ao neoliberalismo na região, e da inserção do discurso da reparação e da responsabilidade dos governos no combate ao racismo apoiados no Sistema Internacional, especialmente a partir da III *Conferência Mundial contra o Racismo*. Este segundo momento se caracterizou pelo enquadramento da “justiça social” para entender as demandas dos movimentos afrodescendentes.

Assim, defendemos que a configuração desse *espaço político regional* possibilitou, enfim, a institucionalização de determinadas demandas em cada momento: no T1. *Espaço político do multiculturalismo* tivemos oportunidade para aquelas demandas que podem ser encaixadas como da diversidade cultural, no sentido também de defesa dos territórios, de defesa da diversidade cultural, de valorização do povo negro ou da busca de mudanças simbólicas, essas questões tiveram, nesse período, maior aceitação pública, ainda que com uma compreensão limitada do carácter redistributivo dessas demandas. No T2. *Espaço político da promoção da igualdade racial* foi possível observar que se teria, finalmente, legitimado no espaço público as denúncias sobre a persistência do racismo e sobre a responsabilidade dos governos na manutenção e atualização deste. Portanto, observamos a legitimação da obrigação de se iniciar políticas para reverter esse quadro. Os governos começaram a responder às demandas com a criação de instituições e de planos de governos que tinham entre seus objetivos explícitos o combate ao racismo, promovido principalmente com políticas que visaram diminuir a desigualdade racial. A ocupação de cargos burocráticos por militantes dos movimentos afrodescendentes caracterizou também fortemente esse período.

Compreendemos as relações dos movimentos com os governos de esquerda e centro-esquerda, nesse T2, como contingentes e mutuamente constitutivas dentro de processos contínuos e circunstanciais, e não prioritariamente ou apenas como relações antagônicas. Assim, as diferentes formas e padrões da interação governo-movimento afrodescendente,

referentes ao contexto interno de cada país, provocaram diferenças nos distintos processos de institucionalização dentro das fronteiras nacionais.

Com todas as suas limitações, o processo de institucionalização das demandas dos movimentos afrodescendentes durante governos de esquerda e centro-esquerda implicou no questionamento da ideologia da mestiçagem e do mito da democracia racial, na colocação da discussão sobre o racismo, sobre as desigualdades raciais e sobre a necessidade de direitos coletivos e de reparação, promovidos a partir de dentro das instâncias de poder público. Implicou ainda na abertura do Estado para o estabelecimento de um novo pacto civilizatório, com o interesse de se alcançar, finalmente, a igualdade racial. Nos três países foi possível constatar mudanças institucionais: a promulgação de leis, a elaboração de programas e, inclusive, a implementação de projetos e políticas públicas direcionadas a combater os estereótipos racistas, a discriminação racial e que visavam diminuir as desigualdades étnico raciais. A entrada de militantes dos movimentos afrodescendentes foi, assim, uma dinâmica fundamental para se produzir mudanças na estrutura do Estado, mudanças que tiveram o objetivo de atender às demandas por políticas públicas que visassem, por sua vez, a difícil tarefa de eliminação da desigualdade racial e o combate ao racismo.

A ocupação estratégica de cargos públicos se revelou como uma das rotinas de interação possível entre os governos de esquerda e centro-esquerda e os movimentos afrodescendentes na região, em governos considerados como mais permeáveis às suas demandas. Além do mais, o Estado, uma ferramenta de poder que historicamente tem sustentado e atualizado a hierarquia e a opressão raciais, através da sua estrutura burocrática, nos revelou muitos paradoxos ao se tentar desconstruir essa ordem racista-patriarcal, a partir de dentro.

Com a criação de instituições de combate ao racismo ou de desenvolvimento para comunidades afrodescendentes -dependendo do enfoque em cada país-, militantes dos movimentos afrodescendentes começaram a agir não apenas perante o Estado (*outsiders*), mas dentro do próprio Estado (*insiders*). Entretanto, o lugar impreciso que militantes afrodescendentes ocuparam entre a institucionalidade do Estado e o movimento social não se

explica apenas observando as fronteiras difusas da interação *outsider/insider*, mas configura um “outro lugar”, mesmo estando no governo, eles são vistos e percebidos como *de fora*. Assim propomos a categoria *fora-dentro-de fora* como uma categoria de fluidez, ambiguidade, infiltração e inadequação para caracterizar o lugar de militantes afrodescendentes que ocuparam cargos públicos e que mantiveram compromisso com os movimentos sociais.

Deve-se mencionar que a reparação passou a ser compreendida como um projeto de longo prazo, o que implicava repensar o Estado, a sociedade, bem como reconstituir a memória coletiva para, a final, reconstituir também o próprio sentido de nação (ou de nações), reparar enfim a distribuição de patrimônio, a epistemologia, o ser, bem como os horizontes de futuro.

A Tese está organizada em 3 capítulos: no capítulo I discutimos os principais conceitos que guiam nossa investigação, a saber: “corpo impolítico”, “epistemologia da ignorância”, “memória coletiva” e “solidariedade racializada” e são salientadas as principais implicações desses conceitos sobre a pesquisa. No capítulo II se discute o contexto político, entre neoliberalismo e multiculturalismo, no qual iniciam os processos de institucionalização das demandas de afrodescendentes para com o Estado. Já no capítulo III se discutem as oportunidades e constrangimentos do contexto político de inserção no Estado dos atores do movimento afrodescendente na América Latina e suas agendas, durante os governos de esquerda e centro-esquerda. Por sua vez, discutimos, desde a perspectiva dos e das militantes afrodescendentes, as oportunidades e limitações da inclusão dentro da burocracia estatal, e propomos a categoria *Fora-dentro-de fora* como uma categoria de fluidez, ambiguidade, infiltração e inadequação para caracterizar o lugar de militantes afrodescendentes que ocuparam cargos públicos e que mantiveram compromisso com os movimentos sociais.

Palavras-chave: movimentos afro-latinoamericanos; movimento negro; movimento afrodescendente; política contra o racismo; políticas afirmativas.

Abstract

MONAGREDA, Johanna Katiuska. “A nosotros el Estado no nos ha regalado nada”: processes of institutionalization of the demands of Afro-descendant movements in Brazil, Venezuela and Ecuador. Belo Horizonte, 2020. Thesis (Doctorate in Political Science) - Department of Political Science, Federal University of Minas Gerais, Minas Gerais, 2020.

Starting from the epistemological proposal of *Amefricanidade* by Lélia Gonzalez (1988b), we aim to understand the common experience of institutionalization of the demands of Afro-descendant movements that have crossed the region since the late 1970s. Thus, as a central hypothesis in this Thesis, we have: the process of state institutionalization of the demands of Afro-descendants is driven by three dimensions, namely: the configuration of the regional political space that enabled the institutionalization of certain demands and restricted others; the genesis of the processes of institutionalization of the demands of Afro-descendant movements referring to the internal context of each country; and the different forms and patterns that movement-government interaction ended up taking over time.

We argue that the regional confluence on the processes of institutionalization of the demands of Afro-descendant movements could be understood as configuring the regional political space that we define as the construction of meanings and disputes over the ethnic-racial relations of a given space-time that enabled intelligibility and the presence, in public space, of certain discourses and certain institutional responses. Based on this understanding, we divide the regional political space into two different political moments. These were different moments in the relationship between governments and the agendas of Afro-descendant movements, namely: T1. Political space of multiculturalism (1980-2000) - which coincided with the genesis of interaction between Afro-descendant movements and governments, with the ideological predominance of neoliberalism in the region, with criticism of the homogenizing character of the ideology of miscegenation and with the multiculturalist turn, characterized by the framing of “cultural difference” to look at the demands of the movements; and T2. Political space for the promotion of racial equality (2000-2015) – which, in turn, was configured through the action of Afro-descendant

movements to press for responses from state institutions, the coming to power of left-wing and center-left governments, the questioning neoliberalism in the region, and the insertion of the discourse of reparation and government responsibility in combating racism supported by the International System, especially since the III World Conference against Racism. This second moment was characterized by the framework of “social justice” to understand the demands of Afro-descendant movements.

Thus, we argue that the configuration of this regional political space ultimately enabled the institutionalization of certain demands at each moment: in T1. In the political space of multiculturalism, we had the opportunity for those demands that can be classified as cultural diversity, also in the sense of defending territories, defending cultural diversity, valuing black people or seeking symbolic changes, these issues had, during this period, greater public acceptance, despite a limited understanding of the redistributive nature of these demands. In T2. Political space for the promotion of racial equality, it was possible to observe that complaints about the persistence of racism and the responsibility of governments in maintaining and updating it had finally been legitimized in the public space. Therefore, we observe the legitimization of the obligation to initiate policies to reverse this situation. Governments began to respond to demands by creating institutions and government plans that had among their explicit objectives the fight against racism, promoted mainly with policies that aimed to reduce racial inequality. The occupation of bureaucratic positions by militants from Afro-descendant movements also strongly characterized this period.

We understand the relationships between movements and left-wing and center-left governments, in this T2, as contingent and mutually constitutive within continuous and circumstantial processes, and not primarily or just as antagonistic relationships. Thus, the different forms and patterns of government-Afro-descendant movement interaction, referring to the internal context of each country, caused differences in the different processes of institutionalization within national borders.

With all its limitations, the process of institutionalizing the demands of Afro-descendant movements during left-wing and center-left governments involved questioning

the ideology of miscegenation and the myth of racial democracy, raising the discussion about racism, racial inequalities and about the need for collective rights and reparation, promoted from within public authorities. It also implied the opening of the State to the establishment of a new civilization pact, with the interest of finally achieving racial equality. In the three countries it was possible to observe institutional changes: the enactment of laws, the elaboration of programs and, even, the implementation of projects and public policies aimed at combating racist stereotypes, racial discrimination and which aimed to reduce ethnic-racial inequalities. The entry of militants from Afro-descendant movements was, therefore, a fundamental dynamic in producing changes in the structure of the State, changes that aimed to meet the demands for public policies that aimed, in turn, at the difficult task of eliminating racial inequality and the fight against racism.

The strategic occupation of public positions proved to be one of the possible interaction routines between left and center-left governments and Afro-descendant movements in the region, in governments considered to be more permeable to their demands. Furthermore, the State, a tool of power that has historically sustained and updated racial hierarchy and oppression, through its bureaucratic structure, has revealed many paradoxes when trying to deconstruct this racist-patriarchal order, from within.

With the creation of institutions to combat racism or development for Afro-descendant communities -depending on the focus in each country-, militants of Afro-descendant movements began to act not only before the State (outsiders), but within the State itself (insiders). However, the imprecise place that Afro-descendant militants occupied between the institutionality of the State and the social movement cannot be explained simply by observing the diffuse borders of outsider/insider interaction, but configures an “other place”, even though they are in government, they are seen and perceived like from outside. Thus, we propose the outside-inside-from outside category as a category of fluidity, ambiguity, infiltration and inadequacy to characterize the place of Afro-descendant activists who held public positions and who maintained a commitment to social movements.

It should be mentioned that reparation came to be understood as a long-term project, which implied rethinking the State, society, as well as reconstituting collective memory to, in the end, also reconstituting the very sense of nation (or of nations), finally repair the distribution of heritage, epistemology, being, as well as future horizons.

The Thesis is organized into 3 chapters: in chapter I we discuss the main concepts that guide our investigation, namely: “impolitical body”, “epistemology of ignorance”, “collective memory” and “racialized solidarity” and the main implications of these concepts on research are highlighted. Chapter II discusses the political context, between neoliberalism and multiculturalism, in which the processes of institutionalization of the demands of Afro-descendants towards the State begin. Chapter III discusses the opportunities and constraints of the political context of insertion in the State of actors of the Afro-descendant movement in Latin America and their agendas, during left and center-left governments. In turn, we discuss, from the perspective of Afro-descendant militants, the opportunities and limitations of inclusion within the State bureaucracy, and we propose the “outside-within-from outside” category as a category of fluidity, ambiguity, infiltration and inadequacy to characterize the place of Afro-descendant activists who held public positions and maintained a commitment to social movements.

Keywords: Afro-Latin American movements; black movement; Afro-descendant movement; anti-racism policy; affirmative policies.

Lista de Siglas

ASONE	Asociación de Negros del Ecuador
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BM	Banco Mundial
CEDR	Comitê Internacional contra la Discriminação
CEERT	Centro de Estudos das Relações de Trabalho e Desigualdades
CNA	Confederación Nacional Afroecuatoriana
CNDM	Conselho Nacional dos Direitos das Mulheres
CNPIR	Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial
CODAE	Corporación de Desarrollo Afroecuatoriana
CONAC	Consejo Nacional de la Cultura
CONADECAFRO	Consejo Nacional para el Desarrollo de las Comunidades Afrodescendientes de Venezuela
CONAIE	Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador
CONAMUNE	Coordinadora Nacional de Mujeres Negras del Ecuador
CONPLADEIN	Consejo Nacional de Planificación de los Pueblos Indígenas y Negros
CPPEDR	Comisión Presidencial para la Prevención y eliminación de todas las formas de discriminación racial y otras distinciones en el sistema educativo
CUT	Central Única de Trabalhadores
FCP	Fundação Cultural Palmares
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FMI	Fundo Monetário Internacional
FSM	Fórum Social Mundial
GTDEO	Grupo de Trabalho para Eliminação da Discriminação no Emprego e na Ocupação
GTI	Grupo de Trabalho Interministerial para Valorização da População Negra
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INCODIR	Instituto Contra la Discriminación Racial
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
INE	Instituto nacional de Estatísticas
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
MNU	Movimento Negro Unificado
OIT	Organização Internacional do Trabalho
ONAS-CONHU	Comisión Andina de Salud Intercultural do Organismo Andino de Salud – Convenio Hipólito Unanue
ONU	Organização de Nações Unidas
PBR	Plano Brasil sem Racismo
PEC	Proposta de Emenda Constitucional
PT	Partido dos trabalhadores
ROA	Red de Organizaciones Afrovenezolanas
SECAD	Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade
SEDEPRON	Secretaria Extraordinária de Defesa e Promoção das Populações Negras
SEPPIR	Secretaria Nacional de Promoção da Igualdade Racial
SINAPIR	Sistema Nacional de Políticas de Igualdade Racial
STF	Supremo Tribunal Federal
USAID	Agência Estadunidense para o Desenvolvimento Internacional

Sumário

Introdução: Uma proposta analítica-metodológica a partir do categoria política-cultural Amefricanidade.....	19
Nossos casos: Brasil, Equador e Venezuela.....	21
Quantos somos?.....	28
Proposta analítica.....	31
T1: O espaço político do multiculturalismo.....	37
T2: O espaço político da promoção da igualdade racial.....	39
Estudo de caso e o recurso a entrevistas.....	45
CAPÍTULO I.....	50
1.1. Corpos impolíticos, epistemológica da ignorância, solidariedade racializada e memória coletiva: conceitos chave.....	50
1.1.1. O papel do Estado na manutenção das hierarquias raciais.....	50
Ideologia de mestiçagem e o mito da democracia racial.....	56
1.1.2. A justiça como reparação.....	63
1.1.3. Solidariedade e memória na reparação da injustiça racial.....	66
1.2. Repertórios de interação Estado-movimento social.....	72
Fora-dentro-de fora.....	78
CAPÍTULO II.....	82
2.1. Tempo 1: A configuração do espaço político do multiculturalismo na gênese da interação governos-movimentos afrodescendentes 1980-2000.....	82
2.1.1. A configuração do espaço político do multiculturalismo: definindo grupos, delimitando direitos.....	87
O predomínio do neoliberalismo.....	87
Os movimentos sociais.....	89
As respostas dos governos.....	91
O sistema internacional: a banca global e o sistema de direitos humanos.....	94
Academia.....	100
2.2. Institucionalização das demandas dos movimentos afrodescendentes 1980-2000	102
2.2.1. Brasil 1980-2000: Institucionalização de políticas para a população negra como parte do projeto de expansão da democracia do movimento negro.....	102
O movimento negro brasileiro.....	104
As mulheres negras no Conselho Nacional dos Direitos das Mulheres.....	107
A declaração da convenção nacional do negro pela Constituinte.....	112
A Constituição de 1988 em chave de multiculturalismo.....	115
Programa de superação do racismo e da desigualdade racial.....	120
2.2.2. Equador 1980-2006: A luta pelos direitos coletivos, o processo organizativo afro-equatoriano.....	128
O processo afro-equatoriano: demandas e ações.....	129
Criação de uma institucionalidade para a população afro-equatoriana.....	138

A luta por direitos coletivos: Constituição de 1998.....	142
Padrões de interação com os governos do processo afroequatoriano.....	150
2.2.3. Venezuela 1980- 2002: O movimento afrovenezuelano no multiculturalismo bolivariano	153
Demandas do movimento afro-venezuelano.....	155
A Constituição de 1999: multiculturalismo bolivariano.....	158
Resposta dos governos.....	160
2.3. Espaço político do multiculturalismo em perspectiva comparada.....	161
CAPÍTULO III.....	168
3.1. Tempo 2: Configuração do espaço político da promoção da igualdade racial.....	168
3.1.1. A Conferência mundial contra o racismo.....	172
3.1.2. A chegada de governos de esquerda e centro-esquerda.....	183
3.2. Institucionalização das demandas dos movimentos afrodescendentes do pós-Durban até 2016.....	189
3.2.1. Brasil 2003-2016: Criação de uma instituição ministerial e políticas afirmativas.....	189
Os governos do partido dos trabalhadores.....	192
Programa Brasil sem racismo.....	196
Criação da Seppir.....	199
Institucionalização das demandas em leis.....	202
Como se implementa uma política de igualdade racial desde a percepção das e dos protagonistas...213	
Articulação e sensibilização.....	214
Redes de contatos.....	218
Oportunidade de colocar a discussão nas outras esferas do poder público: legislativo.....	220
As Mulheres Negras: contra o Racismo e a Violência e pelo Bem Viver.....	223
3.2.2. Equador 2006-2016: Visibilidade e presença.....	226
O fortalecimento de uma Instituição pública de políticas para afrodescendentes: Codae 2007-2016.....	232
Processo constituinte 2007.....	235
Transformando o princípio de “estar bien colectivo” em políticas públicas.....	243
Modelo de institucionalização: Visibilidade e presença.....	252
3.2.3. Venezuela 2002-2016: Construção de múltiplas entradas institucionais.....	257
Uma nova proposta de mudança constitucional.....	259
Modelo de institucionalização: construção de múltiplas entradas institucionais.....	263
3.3. Espaço político da promoção da igualdade racial em perspectiva comparada.....	282
Racismo nos padrões de interação na ocupação de cargos na burocracia: fora-dentro-de fora.....	287
Legados ou padrões históricos da relação governo-movimento.....	295
Fora e Dentro: o movimento social na burocracia estatal.....	296
Conclusão.....	303
Referências.....	310
Anexos.....	330

Introdução: Uma proposta analítica-metodológica a partir do categoria política-cultural *Amefricanidade*

Esta pesquisa pretende analisar como foi o processo de institucionalização estatal das demandas dos movimentos afrodescendentes no Brasil, Equador e Venezuela, entendendo a institucionalização como o processo de converter suas demandas em instituições governamentais, legislação, ou na ocupação de cargos públicos. Entendemos a identificação “afrodescendente” como uma categoria política consensuada entre os próprios sujeitos que enuncia a aliança transnacional contra o racismo. Queremos assim, observar em perspectiva comparada, os processos de negociações políticas, marchas, lobbies e outras estratégias que levaram a respostas dos governos, no âmbito nacional, na tentativa de incorporar, mesmo que parcialmente, as demandas dos movimentos afrodescendentes ao Estado.

Entendemos o Estado como um instrumento de poder que garante a hierarquia racial, mantém e atualiza o racismo, dentro da proposta do contrato racial de Charles Mills (1997; 1998; 2007). Mas, principalmente, nos interessa entender a reprodução e manutenção do racismo como um ato voluntarioso do próprio Estado, dando espaço para uma possível transformação que viria no sentido de reparar as vítimas desse sistema de poder que, por sua vez, se incumbiu também de instaurá-lo, ao inventar a noção da raça.

De uma forma mais geral, esta pesquisa interroga sobre os avanços e limitações nos projetos de expansão da democracia, iniciados a partir do século XXI, na América Latina, especificamente em três países e em relação às demandas por igualdade racial.

A proposta de comparar processos em América Latina, a partir dos movimentos afrodescendentes é desafiadora. Nos anos de 1980, a antropóloga e ativista negra, Lélia Gonzalez apontava para essa dificuldade metodológica em analisar sociedades alicerçadas pelo sistema do racismo patriarcal, capitalista e colonial, como são as sociedades latino-americanas, em particular, a sociedade brasileira, mas onde os discursos da mestiçagem, do mito da democracia racial, e a ideologia do branqueamento tem contribuído a ocultar propositalmente a proximidade das experiências, e dos processos e estratégias de luta e

resistência das populações negras e indígenas na região (Gonzalez, 1988a). Assim, olhar para a América negra e indígena é desmontar a ideologia da mestiçagem homogeneizante em vias de embranquecimento (Gonzalez, 1988b).

Nesse sentido, a categoria político-cultural *Amefricanidade*, proposta por Lélia González nos é útil para visibilizar as proximidades entre os países da região e oferecer uma perspectiva epistemológica para o continente que nos permita, não ignorar as diferenças, mas olhar as similitudes dos processos que nos constituem “o próprio termo nos permite ultrapassar as limitações de caráter territorial, linguístico e ideológico, abrindo novas perspectivas para um entendimento mais profundo dessa parte do mundo” (Gonzalez, 1988a, p.76).

A proposta da Amefricanidade norteia as preocupações metodológicas desta pesquisa porque nos permite percebê-la como uma categoria analítica de unidade, no sentido de ter uma base transnacional, que pretende aproximar politicamente as resistências de afrodescendentes e indígenas. A proposta é entender América Latina, ou melhor, a Amefrica Ladina, na sua complexidade, a partir das estratégias de luta e resistência das populações negras e indígenas¹ como perspectiva epistemológica crucial para a real compreensão do que é América Latina, para além de um espaço geográfico comum, investigando quais são as suas contradições e as resistências que revelam a marca do colonialismo europeu patriarcal, racista e capitalista, ao mesmo tempo que destaca a importância da ação transnacional dos povos subalternizados indígenas e da Diáspora negra.

Com a proposta da Amefricanidade Lélia González teve a ambição intelectual de reescrever América Latina para além da influência exclusivamente europeia (Rios, 2019). As categorias não são inocentes; assim, quando Lélia González rebatiza a região como Amefrica ela salienta a África, os e as habitantes originárias, os e as descendentes do tráfico escravista, assim como coloca o desafio epistemológico de pensar a região a partir dos subalternizados.

¹Fica aqui, contudo, a dívida de pensar a questão indígena. Não teremos fôlego para essa empreitada aqui nesta Tese.

Isto é um convite a questionar a historiografia oficial nas leituras sobre, por exemplo, o descobrimento da América, o encontro civilizatório e a romantização da miscigenação.

Dentro dessa perspectiva epistemológica, a América Latina nos possibilita pensar os processos de institucionalização como parte do repertório de estratégias de lutas e resistências das populações afro-latinoamericanas a partir dos anos de 1980. A nossa proposta é investigar como se deu o processo de institucionalização das demandas dos movimentos afrodescendentes, em três países [Brasil, Equador e Venezuela] da região, na forma de inovação institucional e produção legislativa no âmbito nacional? Como se deu a abertura desses espaços institucionais para atender determinadas demandas dos movimentos antirracistas? Nesta pesquisa nos preocupamos pelos processos que levaram à abertura de espaços institucionais e à incorporação da agenda dos movimentos afrodescendentes dentro da estrutura governamental.

Por institucionalização das demandas dos movimentos afrodescendentes queremos entender o processo de incorporação de uma agenda antirracista nas políticas governamentais e estatais por meio da construção de entradas institucionais (Santos, 2016; Rios, 2018). Nos perguntamos pelos processos que levaram à abertura de espaços institucionais e à incorporação da agenda e dos agentes dos movimentos dentro da estrutura governamental. Nos interessa pesquisar a partir da memória e da percepção de militantes e ativistas afrodescendentes em busca dos processos reais de negociação e construção de alianças na interação governo-movimento social. A pesquisa não pretende ser exaustiva sobre as políticas públicas desenvolvidas no período em questão. As menções a programas, políticas ou projetos obedece mais à finalidade de ilustrar a complexidade do processo de implementação da política, para além da pretensão de racionalidade e rotinização envolta na promulgação de uma lei ou no desenho de uma política.

Nossos casos: Brasil, Equador e Venezuela

Desde finais dos anos 1970, a partir do retorno e expansão da democracia na região se abriu a possibilidade de expansão dos pactos nacionais, que refletiu num processo de

mudanças constitucionais na região. Frente à proposta de refundar as Repúblicas, os movimentos afrodescendentes na região viram a possibilidade de transformar as instituições políticas de modo a que seus direitos de cidadania fossem finalmente garantidos. De certa forma, esse primeiro momento da gênese de institucionalização das demandas dos movimentos afrodescendentes esteve caracterizado pela busca do reconhecimento constitucional da existência como grupo étnico ou racial, que iria questionar a pretensa homogeneidade da nação. Esse processo de mudanças constitucionais se prolongou, pelo menos, até finais da década de 2000 e deu origem ao fenômeno caracterizado na região como “giro multicultural” (Van Cott, 2005, Hooker, 2007, Yashar, 2007; Rahier, 2012a; Rahier, 2012b).

Nos valem de três critérios para a escolha dos casos. Primeiro, os casos escolhidos refletem os três tipos ideais de mudanças constitucionais do chamado constitucionalismo multicultural ou novo constitucionalismo identificados por Raquel Yrigoyen (2011). Quer dizer, escolhemos comparar nossos casos pela diferença no tratamento constitucional dado à questão dos grupos que não se absorvem totalmente no ideal homogeneizante da identidade nacional.

Assim sendo, consideramos que os casos escolhidos permitem observar a influência do espaço político no âmbito interno de cada país, tecer análises sobre processos de institucionalização que começaram por caminhos diferentes, observar o papel da III Conferência Mundial contra o Racismo, a Xenofobia e as formas de Intolerância Correlatas (Doravante Conferência de Durban) como potencial unificador dos processos de institucionalização na região e, ainda, observar as proximidades e diferenças entre os padrões que assumiu essa interação governo-movimento para a implementação de políticas para se combater o racismo.

Nos interessa entender o tratamento dado à questão racial nos governos de esquerda e centro-esquerda na região a começo do século XXI. Assim, nosso segundo critério para a escolha dos casos foi o de que estivessem governados por governos declarados de esquerda ou centro-esquerda, na sua história mais recente.

O terceiro critério, e talvez o mais importante, foi a possibilidade de aceder ao caso através das redes de proximidade (pessoal e acadêmica). Veremos que as redes de proximidade têm sido muito importantes para que nós, negras e negros, possamos conseguir avançar as nossas agendas. Assim, foram escolhidos Brasil, Equador e a Venezuela como casos de pesquisa.

Continuando por esse último critério, na proposta de Amefricanidade a experiência tem um *status* central na epistemologia², a própria lógica de produção de conhecimento está mediada pelo ponto de vista produzido por posicionamentos sociais específicos, ainda que propositalmente invisibilizado. Assim, temos de falar momentaneamente na primeira pessoa do singular para deixar explícito o lugar de escrita. Essa pesquisa não se reduz ao interesse acadêmico. Portanto, é relevante dizer que a escolha dos casos também obedece ao fato de que eu mesma nasci na Venezuela, sou afro-venezuelana e tenho grandes amigas e amigos que protagonizaram tal processo de mudanças por políticas para afrodescendentes. Desde 2011 moro no Brasil, e tenho construído laços de amizade com ativistas do movimento de mulheres negras e do movimento negro cujo carinho, cujas lutas e reflexões têm também me acompanhado durante todo o percurso desta pesquisa. Por fim, as redes de contato do movimento levaram a me interessar pelo caso equatoriano, onde fui recebida como uma “irmã na diáspora” e só tenho a agradecer a disposição dos e das minhas entrevistadas de interromper as suas agendas pessoais para conversar comigo, para me apresentar a cidade e para compartilhar comigo a sua trajetória de vida e as suas reflexões.

Com relação ao primeiro critério, a diferença no tratamento constitucional, segundo a classificação de Raquel Yrigoyen (2011), cada um dos casos que serão tratados nesta Tese, corresponde a um estágio diferente de aprofundamento no reconhecimento da questão étnico/racial. A escolha dos países nos permitirá, então, aprofundar em um caso para cada um dos três tipos de “novo constitucionalismo”: entendido como uma necessidade de se reimaginar as comunidades políticas que reconheça as especificidades históricas do continente (Rodríguez-Garavito, 2011).

² Bem como na epistemologia feminista e negro feminista em geral.

Segundo a classificação dos tipos ideais proposta por Yrigoyen (2011), o Brasil (1988) pode ser entendido como um caso de “Constitucionalismo multicultural”, caracterizado pela introdução de uma concepção de diversidade e identidade cultural e o reconhecimento de alguns direitos coletivos; já a Venezuela (1999) pode ser pensada como um caso de “Constitucionalismo Pluricultural” com a introdução do questionamento ao Estado monocultural na redefinição como um Estado multiétnico; e, o Equador (2008) como um caso de “Constitucionalismo plurinacional” pela pretensão de ruptura com o modelo civilizatório ocidental ao incluir na *Carta Magna* a noção do Bem Viver, o interesse de pôr fim ao colonialismo, e ao que nos parece, também por introduzir a noção de reparação às vítimas do racismo como princípios orientadores da Constituição.

A introdução do conceito de *Buen Vivir*, *Sumak Kawsay* ou bem viver representou uma ruptura com as formas políticas, econômicas e sociais estabelecidas desde o passado colonial, para um novo pacto civilizatório baseado na cosmovisão indígena, o que implicou o reconhecimento da pluralidade de cosmovisões, de formas de conhecimentos, a reorientação das relações entre a sociedade e a natureza, e a superação da noção de desenvolvimento associada ao progresso capitalista (consumo, produtividade, competitividade, lucratividade) para uma noção de desenvolvimento centrada na vida (León, I., 2010).

Essa categoria que começa a aparecer nas constituições do século XXI na região [Bolívia e Equador] é, sem dúvida, uma das mais ricas e contemporâneas nesta fase mundial e geral da busca de alternativas. Sintetiza visões e práticas ancestrais, debates e propostas atuais, o pensamento crítico acumulado e as lutas sociais das últimas décadas; reúne dinâmicas nacionais e internacionais de resposta ao 'modelo de desenvolvimento' e ao 'modelo de civilização' que levaram a uma situação já reconhecida como insustentável (León, M., 2010, p. 105)³.

Nos interessava abordar países que estivessem regidos por governos de esquerda e centro-esquerda durante o período da chamada onda rosa, sendo esse o nosso segundo critério de seleção dos casos. Ainda que existissem iniciativas anteriores, são os projetos políticos de

³No original: Esta categoría que empieza a aparecer en las constituciones del siglo XXI en la región, es sin duda una de las más ricas, de las más contemporáneas en esta fase mundial y generalizada de búsqueda de alternativas. Sintetiza visiones y prácticas ancestrales, debates y propuestas actuales, el acumulado de pensamiento crítico y luchas sociales de décadas recientes; junta dinámicas nacionales e internacionales de respuesta al 'modelo de desarrollo' y al 'modelo de civilización' que han conducido a una situación ya reconocida como insostenible (León, M., 2010, p. 105).

refundação da República, inclusão socioeconômica e de expansão da democracia que se iniciaram no começo do século XXI com os governos de Hugo Chávez na Venezuela (1998), Lula da Silva no Brasil (2003) e Rafael Correa no Equador (2006) que, além de trazer para os governos a discussão sobre racismo e desigualdade racial nos seus países, promoveram a participação de mulheres negras e homens negros para a administração do público o que, de entrada, questiona o lugar como “corpos impolíticos” (Mills, 1997) em que o racismo tem colocado às pessoas negras. Esse processo de mudança veio acompanhado de múltiplas tensões e contradições, mudanças e continuidades que pretendemos destacar aqui, mas esses governos pareceram se abrir para as demandas dos movimentos afrodescendentes na região.

Sabemos que essa aparente abertura é resultado da ação dos movimentos afrodescendentes na região, tanto no interno dos seus países, quanto na ação transnacional, que souberam abrir e aproveitar gretas nos Estados. Grande parte das ações dos movimentos afrodescendentes na região estiveram concentradas em visibilizar a população afrodescendente dentro das respectivas fronteiras nacionais, reivindicar a própria existência; constituir-se em um foco de identificação, quer dizer, criar e ativar discursos, práticas e posições positivas que façam sentido efetivo para os outros sujeitos plausíveis de se identificar (Hall, 2006), visibilizar a existência do racismo, e além produzir diagnósticos e políticas que visem a superação do racismo. Nesse processo, o movimento negro disputou o significado de raça e gênero, e do ser negro e mulher negra, criando um sentido de identificação positiva a partir do qual foi possível produzir algumas práticas de ação coletiva.

A politização da raça foi fundamental no sentido de tornar o negro/afrodescendente um ator político coletivo; o que significou, a denúncia do mito da democracia racial, a afirmação de uma noção positiva do ser negro ou do ser afrodescendente e a formulação de um projeto político de emancipação.

Devemos entender aqui a identificação “afrodescendente” como uma categoria político-jurídica que enuncia a aliança transnacional contra o racismo consensuada entre os próprios sujeitos. Portanto, expressa a potência empoderadora da auto-definição coletiva. Essa denominação surgiu no processo preparatório da Conferência de Durban, na Pré-

conferência em Santiago de Chile, como uma categoria que permitiria aos movimentos antirracistas na região apresentar uma postura unificada diante das Nações Unidas, e posteriormente, ela foi adotada pelos organismos transnacionais. Após a Pré-conferência ficou famosa a frase “*entramos negros y salimos afrodescendientes*”, atribuída à liderança do movimento afro-uruguaio Romero Rodríguez, em referência à emergência de um sujeito político regional das lutas antirracistas e pela descolonização na América Latina e que reconheceu a conexão diaspórica com o continente africano. Propriamente, a proposta de usar a categoria afrodescendente como elemento de aliança e unificação da luta no âmbito transnacional foi iniciativa do movimento de mulheres negras brasileiras.

A categoria afrodescendente é, pois, uma categoria de oposição à imposição do Estado colonial racista que nos nomeia. É ainda uma categoria de unidade frente às distintas denominações que reverberam nas fronteiras nacionais de cada um desses países, mas é também uma categoria em tensão, provisória, que, em muitos casos, convive com a resignificação da categoria negro ou negra entre os movimentos sociais, e não necessariamente tem enraizamento na maioria da população uma vez que, diversas categorias históricas de racialização ainda são usadas na cotidianidade da vida das pessoas. Inclusive, convive com as próprias fronteiras do Estado-Nação. Em alguns casos, são adotados os termos afrovenezuelano, afroequatoriano, afrouruguaio, etc. como categoria para demarcar o pertencimento ancestral à diáspora africana junto com o pertencimento a um Estado-Nação que tem uma dívida histórica que, por sua vez, precisa ser reparada.

Sendo a raça (e suas várias denominações) contextual e contingencial com a utilização da categoria afrodescendente nesta pesquisa evitamos assumir a diversidade de categorias de racialização presente no âmbito interno dos países.

Ainda entendemos por “movimentos afrodescendentes” as distintas organizações, individualidades, que têm, entre seu objetivo expresso de militância, a luta contra o racismo em América Latina. A utilização da palavra afrodescendente nesta Tese, tem o intuito de unificar a menção às pessoas racializadas como negras na região, mas não exclui a própria utilização da palavra negro ou negra para nos referir a essas populações. Quando for

necessário salientar a especificidade de cada país, adotaremos a forma em que os movimentos, em cada parte da região, se autodefinem. O Brasil, por exemplo, tem conseguido afirmar a noção de homem negro, mulher negra como uma “potência de emancipação” (Gomes, 2012). Assim, no Brasil, privilegamos a utilização da expressão “movimento negro”. No Equador, privilegia-se a denominação de “processo organizativo afro-equatoriano” e, na Venezuela, “movimento afro-venezuelano”.

Esses movimentos, por certo, não são unívocos e adquirem uma diversidade de práticas, reivindicações e formas individuais e coletivas - partidos políticos, grupos culturais, organizações religiosas, há uma diversidade de perspectivas, interesses, concepções, valores, preocupações, respostas distintas às formas de organização que são próprias às dimensões internas dos movimentos afrodescendentes e da diversidade de pautas que os organizam. Recentemente, é tendência falar dos movimentos negros no plural, para tentar abranger essa diversidade, contudo, optamos por manter o singular, em consonância com Lélia Gonzalez (1982), para salientar o caráter distintivo deste movimento com relação a outros, mas entendendo que, no escopo interno do movimento afrodescendente, existem vários movimentos afrodescendentes.

O peso demográfico das populações afrodescendentes nesses países é bastante desigual, em certa medida, a suspensão da recopilação de dados estatísticos junto com os discursos homogeneizantes da miscigenação contribuíram para a invisibilização da população afrodescendente nesses países.

Não foram poucos os países latino-americanos, que desde sua independência, aboliram o uso de indicadores raciais nos seus censos e em outros documentos. Alguns deles reabilitaram o índio como *símbolo místico* de resistência à agressão colonial e neocolonial, embora, ao mesmo tempo, mantivessem a subordinação da população indígena. Em relação aos negros, estudos sobre sua condição durante o regime escravista são abundantes. Mas historiadores e sociólogos silenciaram sua situação desde a abolição da escravidão, aos dias de hoje, estabelecendo uma prática que torna esse segmento social invisível. O argumento utilizado por alguns cientistas sociais consiste na afirmação de que a ausência da variável racial em suas análises se

deve ao fato de os negros terem sido absorvidos pela população abrangente em condições de relativa igualdade com outros grupos raciais⁴ (Gonzalez, 1988b)

Particularmente, os mitos históricos que esses países têm construído de que eles seriam sociedades racialmente igualitárias tem sido uma limitante para se agendar, de fato, a temática racial junto aos governos e para se exigir políticas públicas para afrodescendentes. De certa forma, enfrentar a ideologia da mestiçagem como discurso homogeneizante, implica no fato dos movimentos afrodescendentes em alguns países da região focarem mais em conseguir o reconhecimento da sua própria existência como grupo diferenciado, especialmente através da luta pela inserção da categoria étnicorracial nos censos nacionais, do que na construção de um projeto político de mudança do próprio Estado.

Quantos somos?

Os censos, através da história e nos distintos países da região, têm funcionado com uma ferramenta de classificação oficial étnico-racial, através da qual o Estado exerce a capacidade de criar grupos sociais, lhes nomeando publicamente (Loveman, 2014).

enquanto denegação dessa ladinoamefricanidade, o racismo se volta justamente contra aqueles que, do ponto de vista étnico, são os testemunhos vivos da mesma, tentando tirá-los de cena, apagá-los do mapa (Gonzalez, 1988c, p. 23).

Os censos foram usados também, em contrapartida, com a intenção de se apagar os grupos étnicorraciais indígena e afrodescendente na região. Isto começa a mudar a partir dos anos 90 quando diversos países da região retomam o uso de alguma classificação étnicorracial (indígena ou afrodescendente) nos censos oficiais, e isso coincide com o momento de renegociação nas relações entre governos, grupos étnico-raciais e públicos mais

⁴No original: No son pocos los países latinoamericanos que, desde su independencia, abolieron el uso de indicadores raciales en sus censos y en otros documentos. Algunos de ellos rehabilitaron al indio como *símbolo místico* de la resistencia contra la agresión colonial y neocolonial, a pesar de, al mismo tiempo, mantener la subordinación de la población indígena. En relación a los negros, son abundantes los estudios sobre su condición durante el régimen esclavista. Pero historiadores y sociólogos silencian su situación desde la abolición de la esclavitud a dos días de hoy, estableciendo una práctica que hace invisible este segmento social. El argumento utilizado por algunos cientistas sociales consiste en la afirmación de que la ausencia de la variable racial en sus análisis se debe al hecho de que los negros fueron absorbidos en el interior de la población abarcada en condiciones de relativa igualdad con otros grupos raciales (Gonzalez, 1988).

ampla própria da política multiculturalista: “A produção de estatísticas étnico-raciais oficiais tornou-se um recurso crítico e uma ferramenta poderosa para desdobrar as lutas sobre a relação entre os estados e as populações historicamente marginalizadas na região⁵” (Loveman, 2014, p. 252). A rodada de censos na região, realizada na primeira década do século XXI, respondeu a essa demanda dos movimentos afrodescendentes por dados estatísticos que lhes permitisse o reconhecimento institucional da própria existência e pleitear com o governo políticas públicas.

Segundo o último censo de cada um desses países, a população negra do Brasil representa 50,4% da população geral (Censo 2010), no Equador representa 7,2% (Censo 2010) e na Venezuela 3,4% (Censo 2011⁶)⁷. Sabemos que as definições raciais, como construtos sociais que são, dependem das realidades nacionais onde surgem e onde são mobilizadas. E por isso é importante tecermos algumas considerações sobre esses dados.

[...] a gente nasce preta, mulata, parda, marrom, roxinha, etc., mas tornar-se negra é uma conquista. (Lélia Gonzalez, 1988d).

No Brasil, único país da região com séries históricas censitárias construídas a partir do critério de raça/cor, o movimento negro tem conseguido consolidar a noção de que a somatória dos que se autodeclararam pretos (7,6%) e pardos (43,1%) constitui a população negra⁸ do país. Para o Equador, a categoria intermediária mestiço (71,9%) se associa mais à população indígena, mas se mantém nas estatísticas como uma categoria populacional diferente da população indígena e da população negra. Já na Venezuela, pelas características do racismo venezuelano, bem como pelo uso da ideologia da miscigenação para a assimilação, se estima que uma porcentagem importante das pessoas que se autodeclararam na categoria intermediária “morenos” (51,6%) usaria essa categoria para evitar se identificar como negros ou negras, entretanto também conformariam a população afrodescendente do

⁵ No original: The production of official ethnoracial statistics has become both a critical stake and a powerful tool in unfolding struggles over the relationship between states and historically marginalized populations in the region (Loveman, 2014, p. 252).

⁶ Em 2011 pela primeira vez Venezuela incluiu uma pergunta sobre identificação afrodescendente no seu Censo.

⁷ Dados compilados em CEPAL, 2017.

⁸ Sobre as diferentes categorias raciais usadas no Brasil ver: Petruccelli, 2013.

país. O movimento afrovenezuelano tende a pressionar para se chegar a essa compreensão de que a população autodenominada “morenos” faz parte da população afrodescendente, assim como no Brasil existe a compreensão de que os autodenominados “pardos” fazem parte da população negra. Assim, a depender da leitura sobre a categoria “morenos” a população negra ou afrodescendente na Venezuela giraria em torno a 3,4% (se não se considera a população autodeclarada morenos) e 55% do total da população (se os morenos são incluídos entre a população afrodescendente)⁹.

Tudo isso evidencia que há importantes limitações no que tange aos dados estatísticos para tratar desse assunto. Como dissemos, as noções prevalecentes sobre ser negro minaram as possibilidades de auto-reconhecimento da população afrodescendente na Venezuela, produzindo uma subestimativa da população afrodescendente e uma superestimativa da categoria da identidade nacional mestiça “moreno”. Ao mesmo tempo, a ausência de dados demográficos confiáveis sobre a distribuição racial da população dificultou, por sua vez, a produção de dados estatísticos cruzados que mostrassem a relação entre a hierarquia racial e a desigualdade social. Esse último aspecto nos parece bastante relevante: a existência de dados socioeconômicos no Brasil coletados por raça/cor permite ao movimento negro mostrar a existência concreta da desigualdade racial, mostrar a distância nas condições e oportunidades para negros e brancos e representar em números a presença da injustiça racial. E essa é uma estratégia importante para os movimentos afrodescendentes, mas não são todos os países da região que podem utilizá-la¹⁰.

Independentemente da participação da população negra ou afrodescendente no total da população nacional, a discriminação racial permanece, mostrando que são, de fato, os homens brancos que possuem os melhores indicadores sociais, enquanto indígenas, mulheres negras e homens negros se encontram na real condição de marginalidade, risco e vulnerabilidade. Para além das possíveis diferenças na cotidianidade da hierarquia racial

⁹Por exemplo, com base nos mesmos resultados do Censo 2011, a Cepal (2017) estima a população afrovenezuelana em 3,5% enquanto para o Banco Mundial (2018) a população afrovenezuelana seria de 55%.

¹⁰ Com exceção talvez de Cuba que também possui séries históricas por raça/cor.

entre os países da América Latina e às suas disputas internas, existe uma história compartilhada de racialização e exclusão que tem, invariavelmente, garantido o privilégio branco masculino na região, com conotações simbólicas, mas também e principalmente materiais.

Proposta analítica

O argumento que organiza esta Tese é o de que a começo do século XXI com movimentos afrodescendentes mais organizados na região, após o processo da III Conferência mundial contra o racismo, a discriminação racial, a xenofobia e intolerância correlata realizada em Durban, África do Sul, em 2001, e junto com a chegada de governos de esquerda e centro-esquerda latino-americanos, se impulsionou o processo de institucionalização estatal das demandas dos movimentos afrodescendentes na região. Contudo, esse processo se deu de forma diferente na região.

A gênese da interação dos movimentos com os governos, ainda nos anos 80 com a predominância do neoliberalismo e do multiculturalismo neoliberal, o contexto político em que avançou o respectivo processo de institucionalização e os padrões de interação Estado-Movimento, com a ocupação de cargos na burocracia por parte de militantes dos movimentos afrodescendentes, ofereceram oportunidades e limitações à institucionalização das políticas de combate ao racismo que, por sua vez, definiram as possibilidades de se avançar ou não em propostas de mudanças estruturais. Ainda, o próprio racismo nas relações interpessoais resultou mais um empecilho em todos os casos. Temos assim, por hipótese central nesta Tese, que:

o processo de institucionalização estatal das demandas de afrodescendentes é caudatário de três dimensões, a saber: a configuração do espaço político regional que possibilita a institucionalização de determinadas demandas e constringe outras; a gênese dos processos de institucionalização das demandas dos movimentos afrodescendentes referentes ao contexto interno de cada país; e as diferentes formas e padrões que a interação movimento-governo terminou assumindo ao longo do tempo.

Assim sendo, pretendemos comparar tal processo de institucionalização, a partir de três grandes categorias de análise:

1. A gênese da interação do movimento com o Estado

H2: entre 1980 e 2000, o espaço político regional sob a égide do multiculturalismo, ofereceu possibilidades de institucionalização nos distintos países afetando os processos de demanda internos e caracterizando o tipo de resposta dos governos dentro do enquadramento da diferença cultural.

2. A confluência de interesses

H3: a confluência aparente dos interesses dos movimentos sociais, do governo e da comunidade internacional permitiu a institucionalização de algumas demandas enquanto constrangeu a presença de outras, produzindo-se distintos processos de institucionalização.

3. Os padrões de interação na ocupação de cargos burocráticos

H4: o racismo-patriarcal, de uma forma geral, e a ideologia da mestiçagem, em específico, impactaram na dinâmica das interações interpessoais dentro da burocracia estatal, limitando o estabelecimento da solidariedade necessária para a implementação de políticas que visassem reparar a injustiça racial histórica nos três países.

Como proposta epistemológica, a categoria *Amefricanidade* nos chama a pesquisar as nossas experiências históricas comuns, a partir da perspectiva negra e indígena, para uma compreensão mais acurada dos processos sociopolíticos que atravessam a região, e inclusive, das suas especificidades. Se deriva daqui a importância da pesquisa comparada como abordagem metodológica para entender a região, em geral, e o funcionamento do racismo-patriarcal em cada país em particular (Gonzalez, 1988b). Metodologicamente, a proposta epistemológica da *Amefricanidade* tem algumas implicações:

[...] se faz necessário discutir a ideia de universalismo presente na concepção da categoria. A grande dificuldade está em falar em características comuns compartilhadas por formações políticas tão diferentes e, ao mesmo tempo, reivindicar a particularidade, a especificidade histórica, sem parecer estar enredada na contradição ou em explicações essencialistas (Cardoso, 2012, p. 119).

Nesse sentido, nesta pesquisa pretendemos cumprir o desafio de manter as particularidades históricas dos casos, ao mesmo tempo que, observamos as similitudes das respectivas experiências. A proposta é então, dividir o processo de institucionalização em 2 tempos: T1. Espaço político do multiculturalismo (1980-2000), T2. Espaço político da promoção da igualdade racial (2000-2015). Assim fazendo, cada momento pretende falar de forma generalizada do tratamento das questões étnico-raciais na região¹¹. Essa divisão temporal nos permite salientar as características comuns compartilhadas que possibilitam falar da conformação de um espaço político no campo das relações raciais na região, e visibilizar as particularidades dos casos. Para obter um exame mais compreensivo do fenômeno lançamos mão também de fontes bibliográficas que nos permitiram ter uma visão de cada caso através do tempo, e entre os dois tempos aqui estabelecidos.

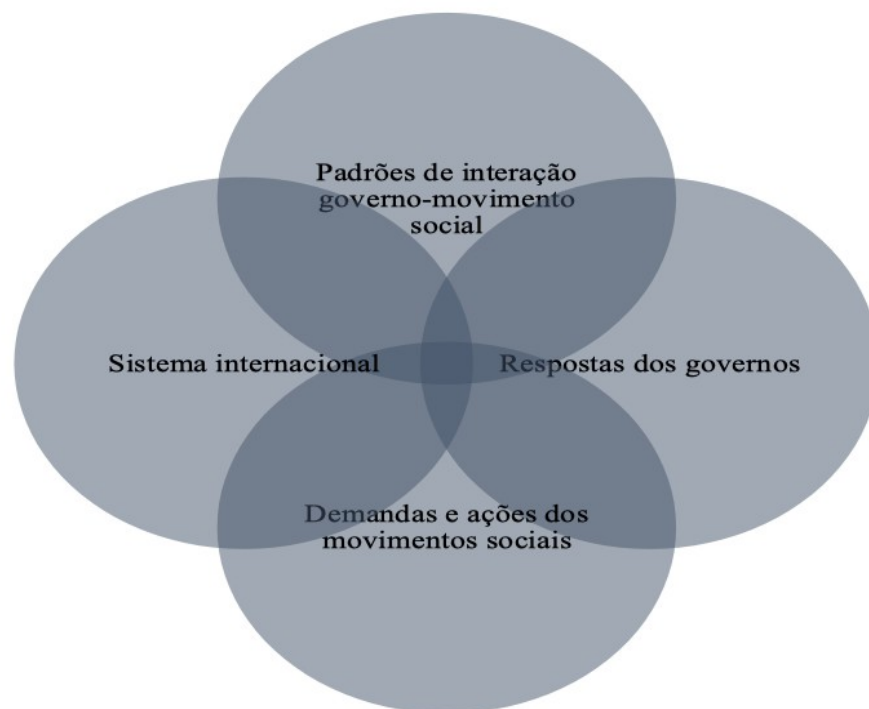
Agustín Lao-Montes (2009) e Tiana Paschel (2015) por caminhos analíticos diferentes, propuseram, antes de nós, a compreensão de que a organização ou alinhamento das esferas doméstica e internacional permitiria a emergência de dois campos da política antirracista e das práticas dos movimentos afrodescendentes, ou de ciclos da política racial onde a Conferência de Durban se coloca como ponto de inflexão, principalmente pelo papel dos movimentos afrodescendentes em posicionar a discussão racial no contexto internacional.

A nossa proposta analítica também observa a Conferência de Durban como um ponto de inflexão, mas no sentido de que o discurso sobre as reparações adquire legitimidade transnacional.

¹¹Ainda que consideramos aqui que a separação entre raça e etnia é uma separação artificial que cria uma disputa entre afrodescendentes e indígenas por recursos escassos enquanto oculta que ambos os grupos foram criados como racializados para construir a ideia de supremacia branca, usamos a expressão étnico-racial, para denotar analiticamente que alguns grupos são emoldurados a partir de supostas características culturais, como língua, cultura e território e outras são emolduradas a partir de supostas características fenotípicas. Sobre esse debate ver Juliet Hooker (2007).

A análise sequencial dos processos que levaram à institucionalização das demandas dos movimentos afrodescendentes na região nos permitiu observar, nos dois momentos, uma aparente confluência de interesses entre os principais atores do processo: movimentos sociais-governos-comunidade internacional, ainda que com motivações distintas.

Figura 1. Elementos que configuram o espaço político regional



Fonte:elaboração própria

Definimos o *espaço político da questão étnico-racial*, que é nossa proposta analítica para olhar *Amefrica*, enquanto região, como os sentidos construídos sobre as relações étnico-raciais de um determinado espaço-tempo que possibilitam a inteligibilidade e a possibilidade de existência no espaço público de certos discursos, bem como a produção de certas respostas institucionais enquanto constrange outras. Implica os conceitos, discursos, os valores e senso comum que estão sendo posicionados em determinado momento histórico. É nesse espaço político que os principais atores interagem, sejam para se apoiar nas possibilidades que essa configuração oferece, seja para se contrapor a esses discursos. Não devemos entendê-los

como espaços consolidados, mas como espaços sobre os quais ainda se tecem as disputas. Inclusive, ainda que o *espaço político* possibilite a presença pública de alguns temas, este não se reduz a soluções prontas; os tensionamentos entre os movimentos sociais, os governos e, inclusive, os órgãos de cooperação internacional, no âmbito interno de cada país, permitiram observar diferentes resultados nos países dentro do mesmo período.

A proposta de pensar a trajetória de institucionalização das demandas dos movimentos afrodescendentes na América Latina em dois tempos, pretende refletir mais do que uma diferença meramente temporal. Entendemos que esses períodos configuram, de fato, dois momentos políticos diferentes da relação dos governos com as pautas dos movimentos afrodescendentes.

Assim, consideramos a institucionalização das demandas para afrodescendentes como configurando dois espaços políticos diferentes: o primeiro deles teria se estabelecido entre 1980 e 1990, com o giro multicultural, o que aqui chamamos: *espaço político do multiculturalismo*. Este primeiro tempo coincidiu com a gênese da interação entre os movimentos afrodescendentes com os governos, com a predominância ideológica do neoliberalismo na região associado ao giro multiculturalista e se caracterizou pelo enquadramento da “diferença cultural” para olhar as demandas dos movimentos. Do lado dos movimentos, também implicou a luta pelo reconhecimento da existência, sendo o momento de questionamento do mito fundador da nação, uma vez que esse período também coincidiu com duas conjunturas críticas aproveitadas para desafiar a memória pública oficial: os 500 anos da chegada de Colombo a América, e o Centenário da abolição da escravidão no Brasil.

A partir da III Conferência Mundial contra o Racismo promovida pela Organização de Nações Unidas, sediada em Durban em 2001 e com a chegada ao poder de governos com discursos sobre os excluídos e de confronto ao neoliberalismo se configurou um novo espaço político, que aqui chamamos: *espaço político da promoção da igualdade racial*. Neste período, houve uma proximidade ideológica, em vários países da região, entre setores dos movimentos afrodescendentes com os projetos políticos dos governos de esquerda e centro-esquerda. A Conferência de Durban operou como um elemento de articulação da demandas

dos movimentos em torno aos sentidos da reparação histórica, e um elemento unificador da resposta institucional dos governos, tornando possível a criação de uma institucionalidade estatal para atender as demandas dos movimentos afrodescendentes e promover a entrada de representantes desses movimentos no âmbito dos governos para a formulação da política de desenvolvimento da população afrodescendente ou de promoção da igualdade racial. Houve uma abertura, mesmo que parcial, para o discurso sobre a igualdade racial e do combate ao racismo, e para o reconhecimento da responsabilidade dos governos na diminuição das desigualdades.

É sobre essas configurações que os respectivos movimentos, a comunidade internacional e os governos interagiram, mas essas configurações não definem *a priori* quais seriam as respostas institucionais. Esses dois tempos foram resultado da confluência aparente, ainda que usualmente com motivações diferentes, entre os pensamentos, interesses e anseios da comunidade internacional, dos governos nacionais e dos movimentos sociais. Aqui retomamos a segunda preocupação que está articulada ao conceito de *Amefricanidade*: reivindicar as particularidades e a especificidade histórica.

Argumentamos que, dentro da configuração de determinado espaço político, as dinâmicas internas são importantes para explicar as particularidades dos processos de institucionalização. Nesse sentido, propomos observar as demandas e as ações dos movimentos afrodescendentes no âmbito interno de cada país, bem como as respostas dos governos para se entender o que diferencia tais processos de institucionalização. Uma diversidade muito maior de atores interage dentro desses espaços políticos: as elites econômicas, os partidos políticos, os meios de comunicação, os sindicatos, a academia. Contudo, a nossa escolha neste momento foi olhar para a interação governo-movimento social, de modo que esses outros atores só aparecerão marginalmente na narrativa aqui proposta.

T1: O espaço político do multiculturalismo

O Tempo 1, o espaço político do multiculturalismo, se caracterizou pela predominância do multiculturalismo como noção generalizada para pensar as políticas demandadas por indígenas e afrodescendentes. No âmbito interno dos países, o T1 coincidiu com a gênese dos processos de institucionalização das demandas dos movimentos afrodescendentes na região. Houve uma aparente aceitação das lutas dos movimentos de base étnico-racial, mas usualmente os discursos do multiculturalismo pautados pelos governos e o sistema político internacional deixaram de fora a necessidade de transformação da estrutura colonial, racista e patriarcal que, por sua vez, atravessava as demandas dos movimentos na região.

A palavra multiculturalismo reúne em si origens e acepções conflitantes pelo qual pode ser considerado como um termo guarda-chuva. Nesta Tese nos interessa revisar, dentro da ampla acepção de multiculturalismo, o referente ao reconhecimento por parte do Estado da diversidade cultural, étnica e racial. Assim, destacamos do multiculturalismo, o fenômeno estatal que tem início no final dos anos 70 na América Latina com a implementação de mudanças constitucionais, inovações legislativas, e a abertura de espaços de participação institucional, que implicou no reconhecimento da existência de identidades coletivas dentro de um mesmo Estado, na garantia de direitos coletivos, e no direito à participação política a partir das identificações étnico-raciais (Van Cott, 2005, Hooker, 2007, Yashar, 2007; Rahier, 2012a; Rahier, 2012b).

Desde nossa perspectiva, o multiculturalismo não seria uma teoria explicativa das demandas de indígenas e afrodescendentes. Pelo contrário, o que explica as demandas desses grupos são os processos históricos de produção de injustiças e de desigualdades ancoradas na invenção social da raça, tanto para afrodescendentes, quanto para indígenas. Mas sob o domínio do multiculturalismo certas noções dominantes e corriqueiras foram produzidas desde setores acadêmicos, desde os governos e desde a comunidade internacional, constituindo-se enfim o domínio do olhar da diferença sobre as demandas dos movimentos indígenas, com suas respectivas derivações sobre as demandas dos movimentos afrodescendentes.

Junto com o giro multiculturalista se popularizou o entendimento de que as demandas desses grupos eram legítimas na medida que estes eram sujeitos diferenciáveis dentro da identidade nacional. Aparentemente, isto foi uma mudança importante, considerando-se o esforço feito na região no começo do século XX para se produzir sociedades pretensamente homogêneas, sob a égide da ideologia da mestiçagem. Mas, ao mesmo tempo, a legitimidade dos direitos dos grupos foi atrelada a demonstrar essa condição de diferenciável. O que Greene (2007a; 2007b) chamou por “santíssima trindade do povo multicultural”, segundo o qual o grupo em questão deveria cumprir com três critérios fundadores para legitimar as suas reivindicações: uma cultura própria, uma língua particular e uma base territorial histórica reconhecível. O problema aqui é que desviou a atenção da necessidade de reconhecer e reparar injustiças históricas.

Os instrumentos internacionais deste período, principalmente a Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), ofereciam (e ainda oferecem) possibilidades de atuação para os movimentos indígenas e afrodescendentes que acabavam exigindo o enquadramento nas noções de povo, etnia, ou grupo tribal e, assim, fortalecendo a noção de que era “a diferença” o que legitimava as demandas. Mas não só os instrumentos formais promoveram esse enquadramento. A luta dos movimentos étnicos-raciais se viu parcialmente favorecida a partir do olhar das elites políticas para estes como “grupos etnicizados” (Restrepo, 2008). Particularmente, as demandas pelo reconhecimento da própria existência frente à ideologia da mestiçagem (que apregoava a assimilação de negros e indígenas), a defesa do território frente aos impactos da expansão do neoliberalismo, e a necessidade de se ganhar maior visibilidade política como sujeitos coletivos, foram pautas absorvidas pelas elites como demandas por reconhecimento da diferença tornando essas demandas mais plausíveis de serem discutidas.

Assim, a principal limitante desse período foi que, as políticas multiculturalistas consideravam o grupo étnico ou racial, como um grupo constituído pela diversidade cultural, ou a diferença, se afastando de uma compreensão desses grupos e suas demandas como

resultado dos processos históricos de racialização e exclusão que, por sua vez, foram orquestrados a partir do próprio Estado.

Argumentamos que o predomínio do olhar multiculturalista ofereceu inteligibilidade para algumas demandas, factíveis de serem enquadradas como aquelas oriundas “da diversidade cultural” como por exemplo, as demandas por território das comunidades quilombolas no Brasil, que foram reconhecidas ainda nos anos 80, enquanto tornou ininteligível outras demandas, como as demandas por ações afirmativas, que só ganharam possibilidade de existência na região, após a Conferência de Durban.

T2: O espaço político da promoção da igualdade racial

Seguindo o nosso modelo analítico, no começo do século XXI, com a chegada ao poder de governos de esquerda ou centro-esquerda, com um discurso contrário ao neoliberalismo e centrado na superação da exclusão, junto com a mudança no campo que significou a III Conferência Mundial contra o Racismo, a Xenofobia e as formas de Intolerância Correlatas (2001) se produziu uma reconfiguração do espaço político do tratamento das questões étnico-raciais por parte dos governos, que nós estamos chamando *espaço político da promoção da igualdade racial*. Nos interessa salientar que o critério legitimador das demandas mudou de grupos enquadrados na diversidade cultural para a busca pela igualdade racial. O enquadramento nesse período seria a partir da noção de grupos excluídos ou subalternizados da construção da nação, haveria um deslocamento para o “enquadramento da justiça social”, produto da luta dos movimentos sociais por posicionar a compreensão das suas demandas como resposta à dívida histórica do Estado e na introdução da noção de reparação. Assim, outras questões, mais associadas com a redistribuição, começam a ganhar inteligibilidade. Contudo os legados do período anterior, em termos de demandas e ações dos movimentos sociais, e de respostas institucionais prévias dos governos, impactaram nos processos de institucionalização possíveis em cada país.

Após a Conferência de Durban, os movimentos sociais conseguiram inserir uma nova narrativa moral no sistema internacional a partir da noção de reparação, que para a região se

traduziu principalmente na exigência de medidas institucionais (criação de organismos, leis e políticas) para tratar dos problemas de racismo e discriminação racial. A Declaração e o Programa de Ação de Durban, resultantes dessa Conferência, deram legitimidade transnacional às demandas históricas que os movimentos vinham fazendo para seus governos, em muitos casos sem encontrar, até então, ouvidos receptivos. Esses documentos impulsionaram formalmente os governos a tomar medidas concretas, efetivas e adequadas para deterem e reverterem as consequências duradouras do racismo.

A própria participação dos governos nessa Conferência, em alguma medida, derivou no reconhecimento formal do racismo por parte dos governos e no compromisso de se tomar medidas concretas para sua eliminação e se iniciou, afinal, um processo de institucionalização estatal do enfrentamento à discriminação racial na região:

A principal novidade no processo pós-Durban foi a criação de instâncias dedicadas ao tratamento das questões raciais e de discriminação racial e étnica em 16 países – Argentina, Bolívia, Brasil, Canadá, Chile, Colômbia, Costa Rica, Equador, Estados Unidos, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Peru, Uruguai e Venezuela (Ribeiro, 2012, p. 25).

O processo de preparação para a Conferência de Durban significou uma maior mobilização e articulação nacional e internacional dos movimentos afrodescendentes da região e contribuiu para a construção de uma agenda conjunta de ativismo transnacional (García, 2001). A grande novidade, e a razão pela qual consideramos que a Conferência de Durban inaugurou um segundo momento na relação dos movimentos afrodescendentes com os governos na região é porque, tanto na Declaração de Durban quanto no Programa de Ação, se reconheceu a persistência do racismo e seu impacto sobre o continente africano, sobre os e as descendentes na diáspora e sobre os povos indígenas, entre outros povos; se reconheceram a escravidão e o tráfico transatlântico como crimes contra a humanidade¹², se entendeu que a superação do racismo requer do “estabelecimento de recursos e medidas eficazes de reparação, ressarcimento, indenização e outras medidas de nível nacional, regional e

¹² O reconhecimento do tráfico transatlântico foi um dos pontos de maior disputa na Conferência.

internacional”¹³. E, indo além, se reconheceu que, pela interseccionalidade de gênero, raça e grupo etário, mulheres e jovens estariam em uma situação de vulnerabilidade maior sendo necessárias medidas específicas para superar essas desigualdades.

Consideramos, a Conferência e seus produtos um marco, mas foi a ação transnacional de movimentos afrodescendentes e de militantes africanos e africanas que conseguiram, através da Conferência de Durban, essa mudança importante do discurso da diversidade cultural para a constatação do racismo como estrutural e decorrente do sistema de dominação que instaura a supremacia branca¹⁴ e que produz privilégios para a população branca masculina ainda hoje.

Assim, se organizou um novo espaço político que tornou legítimas demandas por ações concretas de parte dos governos para a eliminação do racismo e das desigualdades raciais na região como um todo. Diferente do período anterior que o impulso a essas medidas estava, principalmente, na cooperação internacional ou nas ONGs profissionalizadas são os governos à frente das mudanças. Isto não implica que as ações dos governos se deram exatamente na forma esperada pelos movimentos, nem que as demandas anteriores por território ou por reconhecimento tivessem sido superadas, mas que novos temas ganharam possibilidade de serem tratados pelos governos na região e que os governos passaram a reconhecer que havia uma demanda política que poderia, finalmente, ser discutida;

¹³ Ver: Declaração e Programa de ação adotados na III Conferência Mundial de Combate ao Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Correlata, 2001. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2015/03/durban-2001.pdf>

¹⁴ Existe disputa sobre se o racismo na América Latina pode ser entendido como um sistema de dominação que instaura a supremacia branca, ou, se pelo contrário, considerando os discursos sobre a mestiçagem produzidos a partir dos anos 30 (que questionavam a suposta degenerescência das raças) deve ser entendido como superioridade branca. Nesta Tese, entendemos o racismo como um sistema de dominação que instaura a partição ontológica do ser, o saber e o poder, e assim, a supremacia branca masculina e compreendemos que as diferentes formas em que o racismo se organiza ao longo do tempo e nas distintas sociedades não torna menos válida a compreensão de que se instaurou uma persistente hegemonia material e simbólica do espaço/corpo ocidente/branco. Supremacia aqui, não é sinônimo de pureza racial, necessariamente, mas de hegemonia, controle, dominação. Ainda concordamos com a historiadora negra brasileira Luciana de Cruz Brito (2020) quando afirma que "A nossa supremacia branca é assim. Não tivemos leis segregacionistas, como nos Estados Unidos, mas temos o mesmo princípio de que algumas pessoas são mais humanas do que outras", e estendemos essa reflexão à América Latina como um todo. Uma conversa pessoal com o Professor Rodrigo Ednilson (do Programa Ações Afirmativas da UFMG) foi muito importante para produzir esse entendimento, fica aqui meu agradecimento. Ver: Brito, Luciana. Que loucura essa mistura: a supremacia branca à brasileira. Nexo Jornal, 2020.

principalmente, o concernente à responsabilidade dos governos na luta contra o racismo e as ações afirmativas. Um outro elemento diferenciador do *espaço político da promoção da igualdade racial* é que as e os militantes afrodescendentes apostaram na sua entrada ativa nos governos para, de dentro dele, formular novas políticas públicas.

De novo, o significado do espaço político não é garantido, é um território em disputa e, no âmbito interno dos países, as possibilidades de avançar uma agenda antirracista dependem, em muito, da capacidade dos movimentos sociais de produzir alianças e de dominar (ou não) a agenda política, como será possível comprovar nesta Tese. O quadro 1 apresenta uma síntese do que chamamos espaço político regional da questão racial.

Com a criação de instituições de combate ao racismo ou de desenvolvimento para comunidades afrodescendentes - dependendo do enfoque em cada país -, ativistas dos movimentos sociais começaram a agir, não apenas perante o Estado (*outsiders*), mas de dentro do próprio Estado (*insiders*). Existe toda uma produção teórica recente, principalmente a partir das experiências de governo participativo no Brasil, que explica as dinâmicas de relação existentes entre movimentos sociais e o Estado em termos de “repertórios de interação¹⁵”, um campo que tem como principais referências entre nós os trabalhos de Rebecca Abers e Marisa von Bülow (2011), Lizandra Serafim e Lucina Tatagiba (2014) e Euzeneia Carlos (2015).

¹⁵ Agradeço a Priscila Carvalho ter orientado meu olhar para essas teorias.

Quadro 1. Espaço político regional da questão étnico-racial

	Espaço político do multiculturalismo	Espaço político da promoção da igualdade racial
Período	1980s-1990s	2000s-2010s
Enquadramento	Diferença cultural	Justiça social
Sujeito da política	Indígenas e grupos afrodescendentes territorializáveis pela condição de diferenciáveis da identidade nacional idealizada	Afrodescendentes pela condição de historicamente excluídos
Governos	Governos neoliberais	Giro à esquerda
Responsável da política	Cooperação internacional	O Estado
Inovação constitucional	Direito ao território Direitos coletivos	Novo pacto civilizatório Reparação
Entrada governamental	Conselhos Execução de pequenos projetos	Ocupação de cargos públicos
Instrumento predominante do sistema Internacional	Convenção 169 OIT	Declaração de Durban Programa de ação de Durban Convenção Internacional sobre toda forma de discriminação racial
Sistema econômico regional	Predominância do Neoliberalismo	Questionamento ao neoliberalismo
Produção acadêmica	Giro ao multiculturalismo	Giro decolonial

Elaboração própria¹⁶

Os achados teóricos destas autoras nos auxiliam na compreensão dos padrões de interação que se configuraram com a entrada de militantes afrodescendentes nos respectivos governos. Não obstante, consideramos que o racismo ainda coloca outros empecilhos a serem considerados ao pensar o lugar que militantes afrodescendentes ocuparam entre a institucionalidade estatal e o movimento social que não se explicam apenas observando as

¹⁶ Paschel (2016) elabora um quadro semelhante ao nosso, ver página 21.

fronteiras difusas da interação *outsider/insider*, mas configura um “outro lugar”: mesmo estando no governo, eles são vistos e percebidos como *de fora*¹⁷.

A proposta de olharmos para as pessoas dos movimentos afrodescendentes que foram ocupar o Estado nos chama a refletir sobre o fato de negros/as, não apenas ocuparem uma posição dentro do Estado (como servidores públicos), e fora do Estado (como atores dos movimentos sociais), mas de destacar que elas e eles são, principalmente, “de fora”. A partição ontológica do ser de que nos fala Charles Mills (1997, 1998, 2007), que racializa os corpos e estabelece a separação entre pessoas e “subpessoas”, coloca os corpos negros como: “[...] corpos impolíticos cujas donas e donos são julgados incapazes de formar ou entrar totalmente em um corpo político¹⁸” (Mills, 1997, p. 53). São corpos aos quais não corresponde a administração do público.

Isto tem implicações no entendimento da responsabilidade do Estado para com as pessoas, as comunidades e os territórios negros (e indígenas), ao tempo que impacta as dinâmicas das interações públicas e dificulta o estabelecimento da solidariedade necessária para a implementação de políticas que visem reparar a injustiça racial histórica, como argumenta Juliet Hooker (2009). Tem implicações também na cotidianidade de gestoras negras e negros na implementação das políticas, principalmente porque o lugar do saber e da autoridade política que estaria sendo ocupado pelas pessoas afrodescendentes que entram na institucionalidade estatal é constantemente questionado. Mas também, porque em países que tiveram/tem como política de Estado o esquecimento seletivo da escravidão e do histórico de

¹⁷ Me acompanha Patricia Hill Collins (1989) nessas reflexões, especialmente quando a mesma traz a perspectiva da *Outsider/within*. O conceito de *Outsider within* foi proposto pela autora para caracterizar a perspectiva preferencial das mulheres negras graças a seu posicionamento social dentro e fora das instituições sociais ao mesmo tempo. As múltiplas contradições que acompanham o passo de militantes afrodescendentes nos governos nos impedem assegurar, que a partir desse lugar se forme uma compreensão privilegiada de como funcionam as opressões, agradeço Cristiano Rodrigues ter-me alertado para esse possível equívoco. Contudo, queremos insistir na compreensão de que a negritude nos torna eternos outsiders de todos os espaços de poder, ou como diz a pesquisadora e poeta afro-venezuelana Esther Pineda (2019) “ser negro es nacer extranjero, es ser ajeno” e refletir sobre esse lugar dentro/fora/de fora que ocupam militantes afrodescendentes que tentam estabelecer a luta anti-racista a partir de dentro do Estado, ainda que isto não nos leve pelas mesmas potentes derivações de Patricia Hill Collins. Ver: Pineda (2019). El racismo nos vuelve extranjeros en nuestro país.

¹⁸There are bodies impolitic whose owners are judged incapable of forming or fully entering into a body politic (Mills, 1997, p. 53)

discriminação racial, através de distintos mitos disseminados inclusive pelas escolas, mídia e governos (“democracia racial”, “mestiçagem”, “igualdade racial”), se torna difícil romper com a “epistemologia da ignorância” (Mills, 1997): aquele padrão de disfunções cognitivas que torna imperceptível a gritante desigualdade racial e mantém vigente o pacto racial (Mills, 1997), dificultando a legitimidade das demandas por políticas de promoção da igualdade racial.

Estudo de caso e o recurso a entrevistas

Uma outra derivação metodológica importante implícita na categoria político-cultural de *Amefricanidade* é dar *status* metodológico ao lugar da experiência dentro da lógica de produção de conhecimento. A complexidade do lugar da experiência em Lélia Gonzalez (1988b) está em que ela não se refere apenas à experiência vivida, mas a experiência comum como povo, a experiência ancestral, o vivenciado historicamente pelos povos aborígenes e afrodescendentes e que dá materialidade à existência como sujeito coletivo não unívoco.

Decidimos, assim, pela escuta atenta das e dos protagonistas dos processos através da realização de entrevistas semiestruturadas com atores chave nesse processo, com o fim de se incluir a experiência e a interpretação que as próprias pessoas envolvidas nessa interação fizeram dos processos examinados. A entrevista, junto com a pesquisa bibliográfica de fontes secundárias, foi escolhida como ferramenta para se identificar o que caracterizou os processos de institucionalização das políticas públicas para afrodescendentes nestes três casos da região. Assim, utilizamos um roteiro semiestruturadas de perguntas que foi, por sua vez, subdividido em 5 eixos: a) trajetória; b) participação no movimento afrodescendente; c) relação movimento-cooperação internacional; d) processo de institucionalização das políticas, e) e sobre a conjuntura atual e as políticas para afrodescendentes¹⁹.

O recurso às entrevistas também nos permitiu, a partir da experiência de pessoas negras dentro da burocracia estatal, identificar aqueles padrões comuns da interação governo-movimento afrodescendente nesses países, e identificar como a *matriz de dominação*

¹⁹ Ver anexo 1. Lista de pessoas entrevistadas.

(Collins, 2002) capitalista-racista-patriarcal, se produz e se mantém através das relações interpessoais como domínio de poder, mas também como militantes negros e negras tentam tornar esses domínios em potenciais espaços de empoderamento.

O conceito *matriz de dominação* foi proposto por Hill Collins (2002) para se pensar como se organizam as distintas opressões. Se diferencia do conceito de interseccionalidade, bem mais conhecido no campo acadêmico dos estudos de gênero e feministas, e é complementar a esse. A interseccionalidade ajuda a compreender como as distintas opressões afetam a vida das mulheres negras e de outros sujeitos colocados na interseção das múltiplas opressões de raça, gênero, sexualidade, nacionalidade, etc. (Crenshaw, 1989), já a matriz de dominação pretende responder como, de fato, essas opressões cruzadas se produzem e se mantem no tempo²⁰.

A perspectiva de pessoas negras que estão atuando dentro da burocracia estatal, tentando avançar uma agenda antirracista pode oferecer insumos para observar como o domínio interpessoal²¹ (neste caso as relações cotidianas dentro da burocracia estatal) contribuiu (ou não) para manter a matriz de dominação racista-patriarcal. Mas ele também nos permite observar como homens e mulheres negras disputaram os domínios de poder para produzir lugares de empoderamento (Collins, 2002), mesmo que instáveis e conflituosos, a partir dos quais tentaram avançar a agenda da luta contra o racismo.

No caso de políticas de promoção da igualdade racial e de sujeitos negros e negras ocupando os governos, o racismo, como sistema de dominação, é um elemento explicativo das dificuldades de se atingir o projeto político antirracista, inclusive na dimensão mais cotidiana da implementação da política, na relação com a própria burocracia. Aqui é importante introduzir a noção de que a burocracia também não é neutra em relação à raça. Pelo contrário, ela se configura como um dos domínios de poder através do qual o Estado

²⁰ Por exemplo, o paradigma interseccional ajuda pensar os efeitos da opressão de raça, gênero e sexualidade (dominação e ativismo), a matriz de dominação pergunta como se produz e mantém a matriz racista-sexista-heteronormativa.

²¹ Hill Collins (2002) descreve 4 domínios a partir do qual se mantém a opressão: estrutural, hegemônico, disciplinar e interpessoal.

mantém a matriz de dominação, o domínio disciplinar, entendido como a forma em que as instituições sociais (formais e informais) originam e garantem a persistência das opressões de raça, classe, gênero, sexualidade e nação (Collins, 2002).

Para além da ancoragem na perspectiva da *Amefricanidade*, outras razões motivam a nossa escolha pela metodologia de estudo de caso. O estudo de caso se apresenta como uma estratégia metodológica adequada para pesquisas de natureza exploratória; permite visibilizar a complexidade dos fenômenos sociais, uma vez que permite produzir conhecimento atrelado ao contexto, ao tempo que dá centralidade às instituições formais e informais, às contingências e às interpretações dos atores envolvidos na produção de conhecimento (Mckweon, 2004, Flyvbjerg, 2006; Gerring, 2004; 2007; 2010; Falletti; Lynch, 2009; Rezende, 2011).

Na metodologia de estudo de caso, a escolha dos casos não pretende responder a critérios de aleatoriedade, mas a escolhas metodológicas e conceituais definidas pelos propósitos da pesquisa (Rezende, 2011). A escolha por casos diversos (Gerring, 2010), como vimos acima, reflete a diversidade de significados da experiência do multiculturalismo na região. Para além das similaridades, os casos escolhidos são heterogêneos no que tange às formas de construção da classificação racial pelo Estado. O caso venezuelano é usualmente tratado para se falar da ausência de confronto racial, o caso brasileiro refere-se a um caso típico de centralidade da questão racial. Já no caso equatoriano, a questão racial é, reconhecidamente importante, quando pensada a partir da questão indígena, mas invisibilizada quando se trata da população afrodescendente. Mesmo assim, após Durban, e em alguns casos anterior à Conferência, todos os países produziram alguma institucionalidade para responder às demandas de igualdade dos movimentos afrodescendentes.

O primeiro momento, a gênese da interação com os governos, será investigada principalmente a partir de análise bibliográfica, já para o segundo momento fazemos uso

além de entrevistas²². A segunda parte se baseia nas percepções e memórias dos protagonistas desse processo dentro da burocracia estatal, assim não pretendemos fazer uma descrição abrangente desse período, mas salientar as dinâmicas que foram identificadas pelas pessoas entrevistadas como as mais relevantes, a fim de identificar padrões de atuação que nos permitam caracterizar o que chamamos o *espaço político da promoção da igualdade racial*.

Nessa escolha por conversar com pessoas que estiveram na linha de frente da interface com o Estado, não foi possível investigar, nesta pesquisa, as experiências daquelas e daqueles atores dos movimentos afrodescendentes que não participaram ou não se relacionaram com os governos; seja porque privilegiavam a autonomia de seus movimentos, seja porque foram/são excluídos pelos próprios governos, ou ainda porque, principalmente, consideravam que suas demandas não poderiam, afinal, ser resolvidas nesse nível institucional. Aquelas e aqueles que questionam o poder do Estado ou que se opõem aos governos, portanto, não estão presentes nesta pesquisa. Assim, provavelmente, os discursos mais radicais ficaram fora de nossas análises.

Além das reflexões das e dos atores políticos sobre os eventos políticos e sobre a dinâmica de interação com a burocracia governamental, a análise das entrevistas também nos permitiu deduzir fatores estruturais e situacionais que explicam as possibilidades de implementar, ou não, uma política pública de caráter nacional para afrodescendentes, e como o racismo-patriarcal intervém na cotidianidade para limitar as possibilidades de implementação de um projeto político antirracista, ainda, nos mostra a agência das e dos protagonistas desse processo. Para América Latina, a implementação de políticas públicas contra o racismo foi ativamente assumida por determinadas pessoas militantes dos movimentos afrodescendentes na região, que entraram para o Estado com o intuito de implementar políticas públicas de combate ao racismo.

As e os atores que interessam aqui são aquelas e aqueles que têm compromissos coletivos, mesmo que não participassem de organizações formais do movimento social. Por

²² Sobre o uso de entrevistas ver: Rathbun, 2010.

isso, além do próprio relato, era também importante que o ou a informante fosse identificada por outra ou outro ativista histórico como parte desse movimento.

A unidade de análise foi, portanto, militantes do movimento afrodescendente que atuaram a partir de dentro dos governos. As conclusões não são extensíveis às relações Estado-Movimento Afrodescendente na América Latina como um todo, uma vez que ficam de fora outros discursos, em especial daquelas e aqueles que entendem que os seus problemas são irresolúveis dentro do Estado, aqueles que entendem o Estado como “parte do problema”, aqueles que o Estado está categorizando como “radicais” ou “autonomistas”. Essa escolha tem também o efeito de considerar apenas as instâncias mais institucionalizadas e desconsiderar aquelas organizações que são mais de confronto, havendo então perda para a representatividade dessas questões dos grupos.

A Tese está organizada em 3 capítulos: no capítulo I discutimos os principais conceitos que guiam nossa investigação, a saber: “corpo impolítico”, “epistemologia da ignorância”, “memória coletiva” e “solidariedade racializada” e serão salientadas as principais implicações desses conceitos sobre a pesquisa. No capítulo II se discute o contexto político de início de institucionalização das demandas de afrodescendentes para com o Estado, em contexto de neoliberalismo e multiculturalismo. Já no capítulo III se discutem as oportunidades e constrangimentos do contexto político de inserção dos atores do movimento afrodescendente na América Latina, durante os governos de esquerda e centro-esquerda. Por sua vez, discutimos, desde a perspectiva dos e das militantes afrodescendentes, as oportunidades e limitações da inclusão dentro da burocracia estatal, essa discussão pode ajudar na compreensão de como funciona a matriz de dominação em seu domínio interpessoal e propomos a categoria *Fora-dentro-de fora* como uma categoria de fluidez, ambiguidade, infiltração e inadequação para caracterizar o lugar de militantes afrodescendentes que ocuparam cargos públicos e que mantiveram compromisso com os movimentos sociais.

CAPÍTULO I

1.1. Corpos impolíticos, epistemológica da ignorância, solidariedade racializada e memória coletiva: conceitos chave

Neste capítulo apresentamos o enquadramento teórico que orienta as nossas reflexões nesta Tese. Na primeira seção, apresentamos os conceitos de corpos impolíticos e de epistemologia da ignorância propostos por Charles Mills (2007), que resultam importantes para entender alguns dos empecilhos que militantes dos movimentos afrodescendentes encontram ao tentar introduzir suas demandas na burocracia estatal. Além disso, apresentamos os conceitos de solidariedade racializada e memória coletiva de Hooker (2009) importantes para entender as possibilidades de uma política vir de fato, modificar a estrutura racializada da sociedade. Na segunda seção, apresentamos a teoria dos repertórios de interação, com o fim de resgatar insumos teóricos para entender o lugar de outsider/insider que ocupam os militantes dos movimentos quando entram na institucionalidade estatal.

1.1.1. O papel do Estado na manutenção das hierarquias raciais

Ay amiga! Es una de las luchas emprendidas de hace tanto tiempo [a luta contra o racismo], creo que mis ancestros igual lo hacían y que está enquistado en el esqueleto del Estado y hablo del esqueleto para decirle que es un hueso duro de roer, entonces está tan metido y tan camuflado porque se disimula, se hacen leyes, por ejemplo tenemos lo que es delito de odio, la tipificación en el código penal, sin embargo eso le van camuflando, camaleonando, porque es como el camaleón que cambia de color según la ocasión.

Irma Bautista²³

Irma Bautista, mulher negra do movimento afro-equatoriano e do movimento de mulheres negras, após uma longa trajetória de tentar mudanças a partir da dinâmica estatal sentença: “O racismo está embutido no esqueleto do Estado e é um osso duro de roer”. O

²³Em entrevista para esta pesquisa

caráter estrutural do racismo e sua persistência histórica são revelados nessa frase simples. Contudo, é o Estado e suas leis que os movimentos sociais antirracistas procuram ativar para a garantia de direitos e de políticas públicas de combate ao racismo e a discriminação racial. As demandas, por inclusão constitucional, inovações legislativas e abertura institucional, que começaram a finais dos anos 70 na região, representaram uma tentativa fática de se questionar os pactos que sustentam as sociedades latino-americanas e incluir, entre os e as verdadeiramente livres e iguais, aqueles e aquelas que nem histórica, nem filosoficamente foram incluídas e incluídos como assinantes dos pactos metafóricos (nem reais) que regulam as relações sociais em seus mais diversos âmbitos, mas que estão submetidos a um conjunto de normas e valores injustos.

Contudo, o Estado não é neutral. Diferente da noção contractualista²⁴ de que o Estado seria neutro, há um sistema político vigente não-nomeado que instaura a dominação patriarcal, através do contrato sexual (Pateman, 1988), e a dominação racial, através do contrato racial. Um acordo oculto, que é o sistema político da supremacia branca e patriarcal (Mills, 1997) ou como tem sido nomeado por Lélia Gonzalez (1989) e complementado por Ochy Curiel (2013) o *sistema racista-capitalista-patriarcal-heteronormativo*.

Portanto vivemos ainda sob a égide de um sistema político [o racismo] que impede a realização da democracia nas suas dimensões de raça, classe e de gênero. Porém nesse Contrato Racial todos os brancos são beneficiários, embora nem todas as pessoas brancas sejam dele signatárias (Carneiro, 2005, s/p)

Entendemos o racismo como estrutural e atrelado à invenção e manutenção da hegemonia branca, na sua dimensão material e simbólica, no nível global com a construção de ocidente, mas também no nível local com a construção dos privilégios dos brancos e

²⁴ O contratualismo funda o Estado moderno principalmente a partir dos escritos de filósofos dos séculos XVII e XVIII como Montesquieu, John Locke, Thomas Hobbes, Grotius, Pufendorf, Jean-Jacques Rousseau e Kant, e volta a discussão a fines do século XX com os trabalhos de John Rawls, Robert Nozick, James Buchanan e a crítica seminal de Carole Pateman. Ainda que há importantes diferenças entre os autores fundadores do contratualismo, que não merecem ser aprofundadas nesta pesquisa, em uma generalização grossa pode se dizer que o contratualismo defende o nascimento do Estado moderno como uma comunidade política artificial, como uma convenção humana e não mais como uma derivação natural do ser em comunidade, nem como resultado de uma fonte de poder teológica. Por mérito de um pacto social metafórico homens (masculinos brancos) se dão a si mesmos e se submetem a uma ordem política justa. A fonte de legitimidade dessa ordem descansa no “contrato social”. Para uma revisão extensa do contratualismo ver: Kersting, Wolfgang. *Filosofia Política del Contractualismo Moderno*. Plaza y Valdés, Mexico, 2001.

pequenos brancos ou brancos-mestiços das fronteiras nacionais de nossos países colonizados. Entender o racismo como estrutural permite considerar as práticas históricas e contemporâneas de produção e manutenção da hierarquia racial, bem como o conjunto de ideias que sustenta o racismo, algumas internalizadas o suficiente para não precisar mais serem expostas no presente. Pensamos o racismo como um sistema de dominação global, ao tempo que, compreendemos que os dispositivos que garantem a reprodução do racismo podem se organizar de forma diferente dentro das fronteiras nacionais de cada país e de acordo com os processos sócio históricos.

[...] o racismo estabelece uma hierarquia racial e cultural que opõe a ‘superioridade’ branco-ocidental à ‘inferioridade’ negro-africana. A África é o continente ‘obscuro’, sem uma história própria (Hegel); por isso, a Razão é branca, enquanto a emoção é negra. Assim, dada a sua ‘natureza sub-humana’, a exploração sócio-econômica dos amefricanos por todo o continente, é considerada ‘natural’ (Gonzalez, 1988a, p. 77).

Entender o Estado como um instrumento de poder que garante a hierarquia racial, mantém e atualiza o racismo, dentro da proposta do contrato racial de Charles Mills (1997; 1998; 2007): o pacto de dominação não nomeado que estabelece a partição ontológica entre pessoas (brancos) e sub-pessoas (não-brancos), racializa o corpo, o espaço, define os termos da exploração econômica, e inclusive da responsabilidade política, e instaura a supremacia branca, permite entender o racismo como um ato voluntarioso do Estado. Ao entender o racismo como um ato voluntarioso que ordena a política e o papel do Estado na manutenção das desigualdades raciais, a tese do contrato racial permite estabelecer as bases de uma argumentação normativa em favor das reparações, ao mesmo tempo que também se propõe a pensar nos padrões de resistência que foram sendo elaborados para se tentar derrubar esse pacto que mantém a subordinação racial.

Note-se que raça é uma construção temporal e sócio-política: nem negro, nem branco preexistem ao estabelecimento do racismo. A raça branca, com seu significante social associado ao privilégio, é também uma invenção humana. Portanto, tem significado para além da cor da pele. “A branquitude não é realmente uma cor, mas um conjunto de relações de poder”²⁵ (Mills, 1997, p. 127). Inclusive, o branco, na América Latina pode abarcar sujeitos

²⁵ No original: Whiteness is not really a color at all, but a set of power relations (Mills, 1997, p. 127).

brancos caucasianos e pessoas que, em contextos europeus, não são lidos como brancos, mas que nas sociedades latino-americanas usufruem do poder simbólico e, muitas vezes também, do poder material da condição de branquitude. Entre os brancos há uma variedade de brancos (Mills, 1997). Assim como o negro não tem um referente social único, o branco também não o tem.

Ao estabelecer uma partição ontológica e uma hierarquia moral entre pessoas e sub-pessoas, o contrato racial cria corpos/espacos não-brancos como “corpos impolíticos” com consequências tangíveis com relação à responsabilidade do Estado para com as pessoas, as comunidades e os territórios negros e indígenas, mas também com impacto nas dinâmicas das interações públicas. Todos esses aspectos colocam entraves à exigência dos movimentos afrodescendentes por institucionalização estatal das suas demandas.

De certa forma, as lutas dos movimentos indígenas e afrodescendentes na região, desde finais do século XX, tentando inclusão explícita nas Constituições dos seus respectivos países procura contestar a ausência histórica que deixa à população indígena e afrodescendente a mercê dos pactos ocultos que sustentam e se sustentam na persistência do racismo.

A partição ontológica entre pessoa e sub-pessoa; civilizado e selvagem; do espaço/corpo da racionalidade, da abundância, da cidadania e da política *versus* o espaço/corpo da criminalidade, da pobreza e da não cidadania, além de estabelecer os termos da exploração econômica, também define as fronteiras da obrigação política do Estado (Mills, 1997), estabelecendo uma partição racial na tomada de decisões políticas ao mesmo tempo que normaliza as vulnerabilidades nos espaços/corpos não-brancos em seus diversos sentidos. Isto nos ajuda a explicar a diferenciação no investimento social, na educação, saneamento, infraestrutura etc., no acesso à justiça, na letalidade da ação policial etc., mas, também explica, como se verá mais á frente, a racialização da solidariedade (Hooker, 2009).

A racialização do espaço/corpo estabelece, portanto, a abrangência dos direitos políticos: “Há corpos impolíticos cujos donos são julgados incapazes de formar ou entrar totalmente em um corpo político²⁶” (Mills, 1997, p. 53).

O que é necessário para uma sub-pessoa se afirmar politicamente? Para começar, significa simplesmente, ou não tão simplesmente, reivindicar o *status* moral de pessoa. Portanto, isso significa desafiar a ontologia de construção branca que a considerou um “corpo impolítico”, uma entidade que não tem o direito de afirmar a condição de pessoa em primeiro lugar. Em certo sentido, é preciso travar uma batalha interna antes mesmo de avançar para o campo de combate externo. É preciso superar a internalização da subpersonalidade prescrita pelo Contrato Racial e reconhecer a própria humanidade, resistindo à categoria oficial de aborígine desprezado, escravo natural, ala colonial [...] Particularmente para negros, ex-escravos, a importância de desenvolver o respeito próprio e exigir respeito dos brancos é crucial (Mills, 1997, p. 118-119)²⁷

A noção de corpos impolíticos permite entender que ainda que a agenda de institucionalização estatal dos movimentos afrodescendentes na América Latina possa ser entendida como simples inclusão dentro do sistema político racista, há uma potência de transformação na presença de corpos negros demandando para si a administração do público, no sentido de questionar o imaginário coletivo. A noção de corpos impolíticos ajuda a entender também muitos dos empecilhos colocados na dimensão interpessoal à implementação de políticas formuladas por gestores negros e negras.

O Estado faz uso de diversos instrumentos de coerção para garantir os termos do contrato racial, tanto através do condicionamento ideológico quanto do uso da violência física (Mills, 1997). A construção do mito da democracia racial e os diversos projetos de assimilação do século XX podem ser contemplados entre esses instrumentos de condicionamento ideológico que ajudam a construir os brancos como “pessoas” e os não-

²⁶ There are bodies impolitic whose owners are judged incapable of forming or fully entering into a body politic (Mills, 1997, p. 53)

²⁷ What does it require for a subperson to assert himself or herself politically? To begin with, it means simply, or not so simply, claiming the moral status of personhood. So it means challenging the white-constructed ontology that has deemed one a “body impolitic,” an entity not entitled to assert personhood in the first place. In a sense one has to fight an internal battle before even advancing onto the ground of external combat. One has to overcome the internalization of subpersonhood prescribed by the Racial Contract and recognize one’s own humanity, resisting the official category of despised aboriginal, natural slave, colonial ward [...] Particularly for blacks, ex-slaves, the importance of developing self-respect and demanding respect from whites is crucial (Mills, 1997, p. 118-119).

brancos como “sub-pessoas”. Enquanto os brancos são ensinados a ver eles mesmos como merecedores dos privilégios e a despersonalizar os não-brancos, os não-brancos têm que aprender a se ver a si mesmos através desse mesmo aparato conceitual que os despersonaliza, de modo a inculcar a sua subjugação (Mills, 1997). É assim que se produz a internacionalização do racismo dentro do próprio grupo subjugado.

O contrato racial é ainda epistemológico, pois estabelece o compromisso cognitivo de enxergar o mundo de uma forma errada (se permitir, inclusive, esquecer o contrato racial), uma vez que esse olhar errado está plenamente validado na autoridade epistêmica branca (secular ou religiosa) (Mills, 1997).

Na argumentação de Mills, o pacto racial impõe uma “epistemologia da ignorância” para seus membros que pode ser entendida como o acordo estabelecido no contrato racial entre seus signatários de se interpretar, a partir dele, o mundo erroneamente. Compreende os mitos, teorias, estereótipos e preconceitos historicamente validados pela epistemologia branca (religiosa ou secular)²⁸ e reproduzidos através de distintos dispositivos como a escola, a mídia, etc., que ocultam a realidade histórica de criação e consolidação da desigualdade ontológica e material entre brancos e não-brancos. É dessa forma que se cria uma disfunção cognitiva entre a realidade da desigualdade racial e o relato oficial de igualdade (evidente no mito da democracia racial ou na ideologia da mestiçagem nos países latino-americanos). Ele também cria uma disfunção cognitiva que permite que as ações racistas sejam avaliadas como moralmente corretas (para os “cidadãos de bem”). Isto acontece, porque o pacto racial, junto com a diferenciação entre pessoas e sub-pessoas, estabelece diferentes códigos morais que correspondem a essa diferenciação. Quer dizer, se estabelece uma ética racialmente estruturada que possibilita moralmente ações inaceitáveis como a conquista, a escravidão, a exploração, a atuação policial letal racialmente orientada etc. Parte do compromisso com a

²⁸ There will be white mythologies, invented Orients, invented Africas, invented Americas, with a correspondingly fabricated population, countries that never were, inhabited by people who never were—Calibans and Tontos, Man Fridays and Sambos—but who attain a virtual reality through their existence in travelers’ tales, folk myth, popular and highbrow fiction, colonial reports, scholarly theory, Hollywood cinema, living in the white imagination and determinedly imposed on their alarmed real-life counterparts (Mills, 1997, p. 19)

ignorância cognitiva está em não se questionar a ordem racializada da sociedade, não se questionar a existência de distribuição da riqueza e das oportunidades sociais que são codificadas pela cor da pele.

A partição ontológica além de autorizar a exploração dos corpos racializados como negros cria todo um sistema de legitimação que torna possível ocultar e/ou justificar a injustiça. A naturalização das opressões é possível graças a essa disfunção cognitiva que Lélia Gonzalez explica a partir de um exemplo concreto:

A primeira coisa que a gente percebe, nesse papo de racismo é que todo mundo acha que é natural. Que negro tem mais é que viver na miséria. Por que? Ora, porque ele tem umas qualidades que não estão com nada: irresponsabilidade, incapacidade intelectual, criancice, etc., e tal. Daí, é natural que seja perseguido pela polícia, pois não gosta de trabalho, sabe? Se não trabalha, é malandro e se é malandro é ladrão. Logo, tem que ser preso, naturalmente (Gonzalez, 1984, 225-226).

Assim, podemos entender o **racismo** como um sistema político que se expressa através de um conjunto de atos estatais formais e informais para o estabelecimento e manutenção da supremacia branca, permitindo-se estabelecer a implementação do sistema de dominação racial como um ato voluntarioso que, ao fim e ao cabo, ordena a política, portanto, ajuda a entender também o papel do Estado na naturalização dessas divisões raciais. Consequentemente, é a compreensão do racismo, como ação voluntariosa do Estado, que nos permite uma argumentação normativa em favor das reparações.

Ainda para o caso latino-americano, os discursos da mestiçagem e da democracia racial proporcionam exemplos do que é a epistemologia da ignorância já que funcionam como ferramentas cognitivas para a manutenção e atualização da hierarquia racial. Vamos passar a esta discussão agora.

Ideologia de mestiçagem e o mito da democracia racial

A ideologia da mestiçagem e o mito da democracia racial, são dois elementos centrais que consolidaram, como já mencionado, uma espécie de “epistemologia da ignorância”, seguindo a interpretação de Mills (1997). Ambos foram responsáveis por ocultar ou

minimizar o histórico de injustiças e de desigualdades – pregressas e atuais – existente entre pessoas categorizadas como brancas e negras ou indígenas.

Como ferramenta ideológica e discurso gênero-racial do poder moderno-civilizatório, a *mestiçagem* tendeu a invisibilizar as hierarquias gênero-raciais e as realidades de opressão no discurso da celebração de uma mistura cultural e racial. A constituição do sujeito mestiço, no feminino ou no masculino, foi acompanhada de um relato romântico e idealizado da conquista colonial e da minimização e naturalização do fato violento da colonização, da escravidão e do ocultamento da violência sexual, da assimilação forçada e do genocídio da população negra e indígena que persiste até hoje.

A nação latino-americana, baseada na *ideologia da mestiçagem*, consolidou a ideia da nação homogênea, monocultural, mestiça e em vias de embranquecimento. Assim, a categoria “raça”, para América Latina, foi historicamente construída como similar à nacionalidade: “Aqui não tem diferença porque todo mundo é brasileiro acima de tudo, graças a Deus” (Gonzalez, 1984), assim, nos lembra Gonzalez como a mestiçagem foi operando como a essência da nacionalidade e o sujeito mestiço foi sendo construído como o protótipo do cidadão moderno (Whitten; Quiroga, 1998; Rahier, 1998; Rahier, 2014; Munanga, 1999; Colmenares, 2005; Caldwell, 2007; Ayala; Mora, 2008; Hernández, 2011; Guimarães, 2012; Rodrigues, 2012; Antón, 2013; Loveman, 2014, Paschel, 2016). Com todas as suas variações, em alguns casos, a raça superior branca “melhorava” a raça inferior negra, em outros a mistura criava uma nova raça, ainda melhor do que a branca, mas a homogeneidade continuou sendo o ideal de nação, mesmo que descrita em termos culturais. E o progresso continuou igualado ao embranquecimento e, conseqüentemente, produziu a tentativa de desaparecimento, de apagamento dos afrodescendentes e indígenas²⁹: “o desejo

²⁹No Equador, a falsa de que a mistura racial ou cultural aboliria os conflitos raciais tem sido explicada através de conceitos como a “ideologia da homogeneização étnica”, “ideologia da mistura racial” ou “mestiçagem ideológica monocultural” (Whitten, 1998; Rahier, 2012; 2014; Antón, 2013). Na Venezuela esse fenômeno tem sido abordado através dos conceitos de “ideologia da igualdade racial” ou “ideologia da democracia racial” (Montañez, 1993; Bolívar, 2007; Herrera, 2010; Johnson, 2012; Page, 2015), enquanto no Brasil é mais usualmente explicado como o “mito da democracia racial”, mas também pode ser compreendido como o “mito do antirracismo” (Gonzalez, 1984; Munanga, 1999; Guimarães, 1995; 2012; Caldwell, 2007b; Hernández, 2011; Da Costa, 2014).

de embranquecer (de ‘limpar o sangue’, como se diz no Brasil) é internalizado, com a simultânea negação da própria raça, da própria cultura” (Gonzalez, 1988).

Como ferramenta ideológica e dispositivo de poder a mestiçagem entrelaçou a raça, o gênero, a sexualidade e a classe na conformação da sociedade colonial e pós-colonial (Mendoza, 2001). A ideologia da mestiçagem e a ideologia do branqueamento, como discursos gênero-raciais se observam na legitimação da invasão dos corpos das mulheres negras e indígenas, que estabeleceram a vinculação entre conquista, racismo e sexualidade. A realidade violenta da ideologia se oculta com o mito da democracia racial, ou das sociedades igualitárias: “Como todo mito, o da democracia racial oculta algo para além daquilo que mostra” (Gonzalez, 1984, p. 228).

Particularmente, a partir dos estudos de Lélia Gonzalez (1984), Breny Mendoza (2001) e Ochy Curiel (2013) é possível compreender o mito da democracia racial como um dispositivo de dominação gênero-racial-heteronormativo. Um exemplo, onde o corpo da mulher negra passou a ser parte da herança simbólica da identidade nacional, está na invenção brasileira da “mulata tipo exportação”, “expressão máxima da violência do racismo gendrado” (Cardoso, 2012, p. 129) e nos diferentes estereótipos da mulher negra para fazer funcionar o mito da democracia racial: mulata, doméstica e mãe preta (Gonzalez, 1984), que por sua vez sublinham como a democracia racial girava em torno à consolidação do poder do homem branco brasileiro (Caldwell, 2007b). A mulata não existe fora desse processo de socialização comum a vários países da região. Algo semelhante está presente também nos mitos fundadores que hipersexualizam a mulher indígena. A mulher branca também está submetida à mestiçagem como dispositivo de poder, uma vez que lhe corresponde diretamente a reprodução da família patriarcal (Mendoza, 2001).

Não obstante a realidade de desigualdade, discriminação e preconceito que enfrentam as comunidades negras e indígenas, o construto social, político e acadêmico da existência de um “país mestiço”, a consequente “democracia racial”, e a suposta harmonia e ausência de conflito racial, dominam, até hoje, o imaginário coletivo sobre a população indígena e afrodescendente tanto na Venezuela, quanto no Brasil e no Equador. Tais referências

aparecem das mais diversas formas nas relações cotidianas, permitindo a convivência “pacífica” de discursos e práticas profundamente racistas, amparados na percepção que os habitantes destes países têm de si, isto é, um imaginário idealizado de orgulho da nação mestiça e livre de conflitos raciais.

Nos três casos aqui analisados, se construiu tal noção de que a *miscigenação* produziria um tipo único: uma espécie compartilhada de “raça nacional”. Em algumas versões, a raça nacional implicaria majoritariamente a mistura de indígenas e de brancos e, por conseguinte, a exclusão de negros e negras das narrativas da gênese da nação, mas sua posterior inclusão como “*ultimate Others*” ou “*national outsiders*”, segundo o qual, discursivamente são colocados nas margens do Estado-nação, e representados como geograficamente isolados, se lhes permitindo fazer parte da definição da nacionalidade como uma experiência de cidadania ambígua (Walsh, 2011; Rahier, 2012a; 2014; Vera, 2017)³⁰, tal é o caso de Equador. Em outras narrativas, o “mito fundador da nação mestiça” incluiu negros, indígenas e brancos como componentes dessa mistura, como no caso da Venezuela, e também do Brasil, onde além, elementos da cultura negra se apresenta como a cultura nacional (mesmo contida, subordinada e folclorizada)³¹.

Assim, os discursos da democracia racial também têm um componente de ilusória inclusão para a população negra e indígena, que podia se ver incluída como componente do passado da nacionalidade mestiça, na promessa de ascensão social, ou na ideia de que a mistura inibiria o racismo, contribuindo para a internalização e negação do racismo pelos próprios grupos colonizados (Gonzalez, 1984; Valencia, 2009; Wright, 1990; Wade, 2010;

³⁰ Catherine Walsh (2011) analisando os escritos de Juan Montalvo, Juan León Mera, Alfredo Espinosa Tamayo pensadores fundacionais da pátria equatoriana no século XX.

³¹ Sobre a expansão desses mitos na América Latina, apresentamos duas compreensões diferentes. Segundo Yashar (2015) os mitos nacionais da herança mista variaram em intensidade nos países da região. Segundo a autora esses mitos não eram tão fortes em: Argentina, Chile, Costa Rica e Uruguai. Mas conformavam a unidade nacional no Brasil, no México e na Venezuela, por exemplo. Segundo Yashar (2015) a diferença na emergência do mito da igualdade na miscigenação pode estar no peso demográfico da população negra e indígena nesses países. Segundo Sansone (1998) “Em toda a América Latina, deparamos não apenas com padrões similares de relações raciais, mas também com discursos oficiais e populares semelhantes com respeito à cor. Esses discursos tendem a enaltecer a miscigenação e a criação de uma nova raça (latina), e não a separação étnica”.

Johnson, 2012; Da Costa, 2014, Page, 2015; Paschel, 2016). De fato: “A identificação do dominado com o dominador acontece porque o mito da democracia racial teve aceitação e divulgação, inclusive entre os grupos dominados” (Gonzalez, 1984).

De tal modo, a ideologia da mestiçagem permitiu, simultaneamente: a negação da raça (e a naturalização da estruturação racial da sociedade) e a absoluta consciência (a hiperconsciência) da raça para demarcar as formas de discriminação³². Além da negação da raça, a crítica e censura às pessoas que questionam essa ordem racializada, contribuiu para a manutenção do *privilégio branco* e dificultou a emergência de uma “consciência objetiva desse racismo sem disfarces e o conhecimento direto de suas práticas cruéis” (Gonzalez, 1988a, p. 72). Assim, é possível observar como a *ideologia da igualdade racial* deslegitima a luta antirracista, as possibilidades de pesquisas acadêmicas sobre o tema, a presença pública de pessoas que se autodeclaram como afrodescendentes e, também, deslegitima as políticas públicas promovidas para lidar com o racismo estrutural.

Só no final do século XX esses países começaram a se confrontar com as contradições entre o mito da igualdade racial e a efetiva realidade de exclusão, e transitaram por processos de reformas constitucionais que lhe permitiram desenhar projetos nacionais mais abrangentes. Pressionados em contextos de crises irresolúveis a partir dos canais institucionais, esses países se propuseram, cada um a seu próprio modo, a realizar reformas constitucionais como a forma de renovar seus respectivos pactos nacionais. Assim, se inaugurou na região a onda de “novo constitucionalismo”, que foi aproveitado pelos movimentos indígenas e negros (em alguns países) para incluir suas demandas, tendo-se como principal resultado a elaboração de Constituições multiculturais, ainda que, em nenhum país da região, tenha sido de fato o reconhecimento da presença de sociedades multiculturais aquele elemento que deu origem à respectiva mudança constitucional. Junto com a procura por reconhecimento constitucional, estava presente a pressão por serem visibilizados nos censos nacionais.

³² O que Vargas e Costa (2004) caracterizam como a dialética da supremacia branca para o Brasil.

O peso demográfico é uma das estratégias discursivas mobilizadas pelos movimentos afrodescendentes na região para exigir políticas e para romper com a invisibilização decorrente das ideologias da mestiçagem, se contar nos censos é uma forma de demonstrar a existência no presente, de demandar políticas públicas e de questionar a ideologia da mestiçagem que nega a existência de negros e indígenas sob o argumento de que seriam absorvidos no ideal mestiço.

Para o movimento negro brasileiro “Uma das principais estratégias discursivas foi reverter o negro de minoria política à maioria social e demográfica -a exemplo da campanha censitária de 1990, *Não deixe sua cor passar em branco-*, rejeitando, assim, a construção de que o Brasil fosse ou viesse a ser um país branco ou mestiço” (Rios, 2018, p. 269). O grande ganho do movimento negro do Brasil é ter conseguido legitimar, tanto diante o Estado, quanto da academia, a noção de que pretos e pardos configuram o grupo social negro. Assim, o movimento negro conseguiu desconstruir a síntese, desconstruiu a realidade do sujeito mestiço, como um produto positivo da identidade nacional.

Essa mesma tentativa de aumentar a autodeclaração da população afrodescendente nos censos, se repetiu no Equador e na Venezuela. No Equador, por meio da campanha “*Familia identificate, orgullosamente afroecuatoriano*”, o movimento afro-equatoriano conseguiu aumentar a autodeclaração em 2 pontos percentuais na coleta de dados do Censo. Já na Venezuela, em um processo muito conturbado sobre o qual refletiremos mais na frente, após a campanha “*Orgullosa de ser afrodescendente, ¿y tú, cómo te reconoces?*”, a porcentagem da população que se reconheceu afrodescendente, negra ou mulata ficou muito aquém das estimativas oficiais que calculavam a população afrodescendente em 10%, das estimativas de acadêmicos que consideravam a população negra perto de 25%, e das estimativas dos movimentos sociais que para os quais estaria ao redor do 30%³³. Todavia, nos cabe perguntar: o peso demográfico é importante para explicar a institucionalização das demandas dos movimentos afrodescendentes na região? Consideramos que não.

³³ Ver: Cepal, 2002; García, 2008; Wright, 1990

Sem dúvida, para o Brasil tem sido uma estratégia importante essa de postular o entendimento de que a população que se declara mestiça nos censos (os pardos) faz parte da população negra. Esse enquadramento permitiu contradizer a narrativa da ideologia da mestiçagem, segundo a qual os negros estariam sendo assimilados ou absorvidos e tenderiam a desaparecer. Venezuela, a despeito de ter uma configuração populacional muito semelhante à brasileira, não consegue posicionar esse entendimento, e a população mestiça (os morenos) continua a se contar à parte; de modo que, o Estado venezuelano reconhece o sujeito mestiço da identidade nacional. O peso demográfico, *per se*, também não permite explicar por que países com uma população afrodescendente muito menor, como é certamente o caso da Nicarágua (onde ademais a população negra é invisível no mito fundador da nação), conseguiu, já nos anos 70, um amplo reconhecimento jurídico que serviu de exemplo para toda a região.

O que nos parece um elemento diferenciador do Brasil, com relação aos outros dois casos aqui estudados, é a disponibilidade de dados estatísticos sobre a população negra e branca, e, especialmente para as ciências e a gestão pública, os discursos que se tecem a partir dos dados. A relevância disso está em que o mesmo dado pode ser usado tanto para legitimar quanto para deslegitimar as demandas por justiça racial, a depender do enquadramento discursivo. Desde finais dos anos 70, o discurso do Brasil sobre a raça na academia, foi um discurso que pretendia nomear a “discriminação” e as “desigualdades raciais”. Ao tempo, a disponibilidade de dados estatísticos e a produção de pesquisas quantitativas permitiram ao Brasil visibilizar a discriminação racial em uma linguagem que os governos reconheciam como válida. Na ausência desses dados estatísticos, os outros países têm dificuldade de fazer afirmações semelhantes. Sobretudo se estão pautados exclusivamente em pesquisas qualitativas, ainda que em toda a região, a militância de mulheres e homens afrodescendentes tenha produzido reflexões conceituais que apontam para o carácter estruturante do racismo e para a sua imbricação com o sexismo³⁴. O Brasil consegue mostrar as interações existentes entre raça e classe, consegue mostrar que homens brancos são invariavelmente beneficiários

³⁴ Lélia González (1984) faz referência à coincidência na análise sobre a opressão racial e de gênero entre as feministas amefricanas negras e indígenas.

da política racial brasileira, consegue mostrar, na linguagem da burocracia, a relação entre as barreiras educativas e a raça, entre a mobilidade social e a raça, etc. (Loveman, 2014; Batista, 2016; Lima, 2010; Lima; Prates, 2019). A Venezuela e o Equador, por sua vez, só voltaram a produzir dados sobre a população afrodescendente a partir do século XXI (Loveman, 2014).

Outro elemento importante nesse debate é a forma pela qual as elites no poder compreendem os grupos e as suas respectivas demandas (Hooker, 2005). Essa compreensão por sua vez, favorece ou limita as possibilidades de o movimento constituir redes de alianças que lhe permitam colocar a discussão racial em distintos espaços da vida em sociedade e que lhe permita, sobretudo, escalar na possibilidade de controlar a agenda pública. Em grande medida os discursos dominantes da mestiçagem e da democracia racial, na América Latina, contribuem a negar a persistência do racismo e com isso deslegitimam as demandas por reparação.

1.1.2. A justiça como reparação

A reparação é a ideia de que as vítimas da injustiça precisariam ser recompensadas e de que se necessita de um compromisso com a erradicação da subordinação. Do contrário, mesmo garantindo-se a igualdade formal, a estrutura de privilégio racial e a já estabelecida distribuição racializada dos recursos, do *status*, do prestígio etc. permanecerá inalterada. Assim, a justiça racial se fundamenta no argumento de que há um legado racial que foi produto da conquista, da expropriação, da escravização e das práticas sucessivas de opressão racial que precisa ser reparado. Mas, para isso, a instauração da supremacia branca precisa ser reconhecida (Mills, 1998; 2007).

Em outras palavras, não se confronta uma história de dominação racial ao ignorá-la, pois ignorá-la é apenas incorporá-la, através do silêncio, dentro do aparelho conceitual, cuja genealogia normalmente assegurará que ela esteja estruturada de modo a levar a experiência branca como normativa (Mills, 1998, p. 108, tradução própria³⁵).

³⁵No original: In other words, one does not confront a history of racial domination by ignoring it, since to ignore it is just to incorporate it, through silence, into the conceptual apparatus, whose genealogy will typically ensure that it is structured so as to take the white experience as normative (Mills, 1998, p. 108).

Como o contrato racial instaura um Estado racial, o objetivo desse Estado é garantir a manutenção do privilégio branco e a subordinação não-branca. Se na origem da criação do Estado moderno está a exclusão e a desigualdade raciais como normas no estabelecimento de um contrato de dominação racial, o objetivo de se alcançar a justiça depende, não da aplicação deste contrato - na origem injusto-, mas da instauração de um novo contrato que repare e corrija, finalmente, essa injustiça. Então, não é ignorando a história de dominação racial que se poderá se chegar à justiça, mas colocando a raça no centro do debate sobre justiça, democracia, igualdade, cidadania. Do contrário, argumenta Mills (2007) a inclusão significará, na verdade, assimilação e, com isso, a restauração da branquitude como normativa.

Mills (2007) advoga por uma justiça retificadora ou reparativa³⁶. A garantia de direitos iguais é importante, mas, em uma ordem racista, terá pouco impacto em resolver a desigualdade estrutural. Por isso, o tratamento das desigualdades raciais requer um compromisso com uma ordem social justa que, por sua vez, implica em se reconhecer que a vantagem entre brancos e não-brancos é ilícita, e ela foi adquirida no legado de uma história de exploração racial sistemática e intergeracional, bem como no legado de práticas discriminatórias sancionadas pela lei ou pelo costume; e implica ações voltadas explicitamente para a correção desse padrão histórico de opressão racial. De certa forma, o que Mills (2007) entende como reparação é a aplicação real do princípio da igualdade de oportunidades, no sentido de que o racismo impede que todos sejam tratados com igualdade. Mas não se trata de implantar a igualdade ignorando as desigualdades existentes, mas trata-se de implantar ações para se corrigir a desigualdade, de modo que realmente todos tenham oportunidades iguais; basicamente, para que haja igualdade de oportunidades é importante eliminar o legado da falta de igualdade de oportunidades que a colonização, a escravidão e a colonialidade tem produzido. A noção de reparação em Mills (2007) implica, em um requisito moral, que haja a transferência de riqueza para a igualdade de oportunidades daqueles racialmente subordinados e a restituição do território aos seus donos ou herdeiros originais.

³⁶A justiça retificadora ou reparativa implica o reconhecimento do erro e pode implicar a desculpa pública pela escravidão (Equador), a reescrita das narrativas nacionais, eliminar a ideologia moral da branquitude.

Aquilo que foi expropriado com base na ilícita exploração racial deve retornar aos seus donos legítimos, esse aspecto é central nas lutas pelo território de comunidades indígenas na atualidade, bem como de comunidades afrodescendentes.

Abordar as questões da justiça racial, implica, por definição, remediar a injustiça passada e a história de subordinação (Mills, 2007). A noção de reparação está presente nas demandas dos movimentos afrodescendentes da América Latina, inclusive quando não expressamente enunciado como tal. De certa forma, toda a luta implica a reivindicação do *status* moral de pessoa. Mas, a reparação descansa na possibilidade de se romper “o pacto da ignorância” que faz possível para as elites ignorar o sistema de injustiça racial instaurado e, tornar a branquitude visível, no sentido, de revelar que tem existido e existe um sistema de privilégios e desvantagens.

Essa cegueira com relação à realidade de desigualdade e discriminação racial, o pacto da ignorância, tem sido chamado por Lélia Gonzalez (1984) como a “neurose cultural brasileira”. Segundo Gonzalez (1984) a aceitação do mito da democracia racial, a despeito da realidade de desigualdade e discriminação racial no Brasil, se deve aos modos de ocultamento do racismo construídos pela sociedade brasileira, dos quais se beneficia, ao se considerar a si mesma como uma sociedade igualitária, uma vez que evita se enfrentar com o seu racismo, ao tempo que, constrói uma imagem positiva da nação. De certo modo Ligia Montañez (1993) constrói a mesma afirmação sobre a Venezuela no livro “O racismo oculto de uma sociedade não racista” ao salientar os valores de presunto igualitarismo sobre os quais foi construída a sociedade venezuelana e que lhe permitem minimizar a realidade do racismo.

Assim uma política que vise a reparação das injustiças raciais precisa, seguindo Juliet Hooker (2009) de dois elementos para ir adiante: a) a reconstituição da “memória coletiva”, de modo de que o contrato racial se revele na sua injustiça, e b) a construção de um senso de obrigação coletiva que consiga ultrapassar as fronteiras da “solidariedade racializada”.

Na seção a seguir desenvolvemos os conceitos de solidariedade racializada e memória coletiva a partir da construção teórica de Juliet Hooker (2009) como dispositivos importantes para se pensar a justiça como reparação pelos erros coletivos do passado.

1.1.3. Solidariedade e memória na reparação da injustiça racial

Discutindo sobre a proposta de ações afirmativas no Brasil, Sueli Carneiro (2011) reflete sobre o paradoxo que atravessa a sociedade brasileira, que é o reconhecimento da problemática racial, mas a negação dos remédios capazes de alterar essa lógica de exclusão de base racial. Essa desconexão argumentamos junto com Mills (2007) se deve ao poder do “pacto da ignorância” como mecanismo de disfunção cognitiva, que principalmente permite ocultar a responsabilidade coletiva na criação e manutenção do racismo. Daí que se torne necessário explicitar o caráter voluntarioso do Estado na criação e persistência das desigualdades raciais, e na manutenção do privilégio branco.

Os direitos de grupo para grupos desfavorecidos são necessários não apenas para proteger a identidade de um grupo em si, mas também para remediar danos materiais sofridos por membros individuais desses grupos como resultado seu pertencimento a esses grupos, como a ameaça e a realidade da violência racista; a pobreza resultante de discriminação racial histórica; o racismo contínuo que se manifesta em acesso desigual a emprego, moradia e assistência médica; a perda da língua; e a erradicação da cultura, para citar alguns³⁷ (Hooker, 2009, 96).

Assim, Hooker (2009), partindo da teoria do contrato racial de Mills, introduz mais dois conceitos importantes para se pensar o sucesso na implementação de políticas que procurem, afinal, patamares de justiça social: a solidariedade e a memória coletiva. Para a autora, os projetos políticos igualitários requerem a solidariedade política para se desenvolverem no longo prazo. A solidariedade política conferiria legitimidade e viabilidade àquelas políticas públicas que pretendem alcançar a justiça social e se referenciar em relações recíprocas de

³⁷ No original: Group rights for disadvantaged groups are necessary not only in order to protect a group’s identity per se but also to remedy material harms suffered by individual members of such groups as a result of their membership in them, such as the threat and reality of racist violence; poverty that is the result of historical racial discrimination; continued racism that manifests itself in unequal access to employment, housing, and health care; the loss of language; and the eradication of one’s culture, to name a few (Hooker, 2009, 96).

confiança e obrigação. Ao mesmo tempo, a reconstrução da memória coletiva permitiria mostrar a realidade de injustiça que o pacto da ignorância pretende ocultar:

Porque políticas democráticas requerem consenso, cidadãos devem desenvolver solidariedade. A fim de concordar com a criação de instituições que tratam todos com justiça, estranhos democráticos devem reconhecer que têm a obrigação de viver com outros em termos de equidade, reciprocidade e respeito mútuo (Hooker, 2009, p. 4)³⁸.

O tema da solidariedade traz a questão de como os grupos dominantes poderiam concordar com a implementação de políticas que favoreçam os grupos historicamente discriminados. Na argumentação de Hooker (2009), existe uma lacuna na perspectiva ético-política entre grupos racializados dominantes e grupos racializados subordinados. A existência social da raça e o entendimento hegemônico na sociedade sobre os processos de racialização: quer dizer, sobre a gravidade destes processos (escravidão, segregação etc.) e sobre as suas consequências no presente (desigualdade, exclusão), molda as perspectivas ético-históricas dos cidadãos. Os grupos (brancos e não brancos), em uma política racializada, são posicionados em lados diametralmente opostos da estrutura de poder. Nesse sentido, cada grupo desenvolve uma perspectiva que tem a ver com seu posicionamento social ou sua relação com o privilégio. Essa diferente perspectiva ético-política, marcada pela raça, é o que Hooker (2009) chama solidariedade racializada (*racialized solidarity*).

A solidariedade racializada coloca entraves às políticas de justiça social e tem vários efeitos sobre o projeto político: torna “difícil ‘ver’ o ‘outro’ racializado como ‘um de nós’ ou como um igual político ou intelectual” (Hooker, 2009); delinea os limites da obrigação política e da empatia; brancos são treinados para pensar que essa é a ordem correta (esses são aspectos centrais da “epistemologia da ignorância” de Mills).

Dentro desta linha de análise, qualquer política que vise alcançar a justiça social precisaria tornar evidente a presença da política racial e dos privilégios da branquitude (presentes no contrato racial). Para isso, é necessário reenquadrar a memória coletiva, de

³⁸ No original: Because democratic polities require consent, citizens must develop solidarity. In order to agree to the creation of institutions that treat all fairly, democratic strangers must recognize that they have an obligation to live with others on terms of fairness, reciprocity, and mutual respect (Hooker, 2009, p. 4).

modo que a perspectiva ética-política dos grupos dominantes se mostre como aquela perspectiva que a informa. Quer dizer: evidenciar que os princípios e valores que organizam a vida política foram moldados no escopo do próprio privilégio branco (Hooker, 2009).

Tornar a branquitude visível, no pensamento de Hooker (2009), significa desafiar/confrontar as perspectivas ético-política dos grupos dominantes, desafiar diretamente a visão racial e o pensamento racial de modo a se possibilitar o desenvolvimento de uma solidariedade política genuína. Isso é difícil porque implica mudar a forma pela qual a comunidade política entende a si mesma (e a sua própria identidade coletiva) e a forma como ela lembra o seu passado (a sua memória pública). A memória pública e o passado público têm implicações para se construir, afinal, o senso de obrigação política (Hooker, 2009):

Existe, de fato, uma conexão importante entre a memória coletiva -o que se lembra do passado público- e as concepções de obrigação política nas políticas democráticas. O que os cidadãos escolhem lembrar sobre o passado e o modo dessa lembrança determinam os tipos de relações de obrigação política que estabelecem uns com os outros no presente. De fato, a operação da memória pública é caracterizada pelo esquecimento seletivo sobre erros coletivos. Em uma política racial, em outras palavras, a memória coletiva da comunidade política tende a refletir apenas as perspectivas ético-políticas dos grupos dominantes e, na medida em que o faz, serve para reproduzir a solidariedade racializada (Hooker, 2009, p. 106, tradução própria³⁹).

Por isso, a política da memória pública tem sido o lugar da contestação sobre os significados da justiça para os movimentos afrodescendentes quando estes interpelam criticamente, por exemplo, os currículos escolares, os heróis nacionais, os eventos históricos importantes, o entendimento sobre a violência da escravidão, entre outras dimensões. A memória tem um papel importante na ação política dos grupos subordinados:

Existe, portanto, uma relação crucial entre a memória coletiva e a justiça nas comunidades políticas modernas. Isso ocorre porque a memória pública, muitas

³⁹ No original: There is, in fact, an important connection between collective memory—what is remembered about the public past—and conceptions of political obligation in democratic policies. What citizens choose to remember about the past and the mode of that remembrance determine the kinds of relations of political obligation they establish with one another in the present. Indeed, the operation of public memory is characterized by selective forgetting about collective wrongs. In a racial polity, in other words, the collective memory of the political community tends to reflect only the ethical-political perspectives of dominant groups, and insofar as it does so, it serves to reproduce racialized solidarity (Hooker, 2009, p. 106)

vezes, serve para ocultar as operações de poder [...] Se os grupos subordinados, às vezes, parecem obcecados pela necessidade de lembrar os erros coletivos passados, é precisamente porque a amnésia seletiva sobre tais erros serve para negar suas convicções mais fundamentais sobre o que é justiça (Hooker, 2009, p. 108, tradução própria⁴⁰).

A memória pública e a identidade coletiva, em uma comunidade política, refletem a perspectiva ética-histórica dos grupos dominantes, porque são os dominantes que dispõem das ferramentas necessárias para impor aspectos centrais da memória pública e de produzir a identidade coletiva. Essas narrativas a respeito da identidade coletiva, por sua vez, informam as obrigações entre cidadãos. Assim, os grupos dominantes não desenvolvem concepções justas e de obrigação política para com aqueles que sofreram (e sofrem) das consequências do passado coletivo: “Porque a memória pública tende a servir aos interesses dos grupos dominantes que são os beneficiários dos erros coletivos passados, superar tais erros requer precisamente que a comunidade política se lembre de tais injustiças, e não apenas seletivamente, como é a sua primeira inclinação” (Hooker, 2009, p.112, tradução própria⁴¹). O esquecimento seletivo é, na argumentação de Hooker (2009), uma característica de como hegemonicamente se trabalha a memória pública para se moldar as concepções de obrigação política numa determinada direção.

O sentimento de pertencer e de compartilhar um determinado passado e um futuro comum são construídos a partir das elites, e nos nossos países latino-americanos estão mediados pela experiência da colonização e da escravização. Quem controla o governo, a indústria, a mídia, a escola, entre outras instituições sociais e políticas tem o poder também de definir seu próprio interesse como sendo “o” interesse da nação. E, desse modo, a perspectiva do homem branco se constrói como sendo, afinal, a perspectiva da nação⁴² (Collins, 2000).

⁴⁰ No original: There is thus a crucial relationship between collective memory and justice in modern political communities. That is because public memory often serves to mask the operations of power. [...] If subordinated groups sometimes appear obsessed by the need to remember past collective wrongs, it is precisely because selective amnesia about such wrongs serves to deny their most fundamental convictions about what justice is. (Hooker, 2009, p. 108).

⁴¹ No original: Because public memory tends to serve the interests of dominant groups who are the beneficiaries of past collective wrongs, overcoming such wrongs requires precisely that the political community remember such injustices, and not just selectively, as is its first inclination. (Hooker, 2009, p.112)

⁴² A nação: consists of a collection of people who have come to believe that they have been shaped by a common past and are destined to share a common future. That belief is usually nurtured by common

Assim, as tentativas do movimento negro nas décadas de 80 e 90 na região, como um todo, vão na direção de dar existência ao sujeito negro frente à ideologia do branqueamento, e da mestiçagem, e de se incluir no sentido da nação.

Veremos que muitas das ações dos movimentos afrodescendentes se dirigem a questionar a memória pública na tentativa de produzir o senso de obrigação política pelos efeitos do passado coletivo, pelas escolhas éticas e políticas que comumente são e foram invisibilizadas nos discursos do Estado-nação; como, por exemplo, na presença indiscutível dos privilégios que alguns grupos herdaram a partir dos produtos de uma sociedade escravocrata.

A reconstrução da memória coletiva também dialoga com a necessidade de se restituir a humanidade, o valor ontológico do corpo negro. Daí a tentativa dos movimentos sociais afrodescendentes de construir um mito de origem anterior à escravidão. Faz parte desse mesmo projeto a tentativa de intervir na mídia, na escola, nas instituições estatais, na legislação, enfim, nas instituições sociais e políticas que reproduzem e mantêm a dominação racial.

A própria ideologia da mestiçagem e o mito da democracia racial, são exemplos de como a memória pública funciona ativamente para inviabilizar aquelas políticas de reparação pelos erros do passado⁴³. A ideologia da mestiçagem, a ideologia da igualdade racial ou o mito

cultural characteristics, such as language and customs; a well-defined geographic territory; the belief in a common history or origin; the belief that closer ties exist among members of the nation than with outsiders; a sense of difference from groups around them; and a shared hostility toward outsider groups (Collins, 2000, p. 229). Benedict Anderson nação como una 'comunidad imaginada' (1983)

⁴³De la Fuente (2018) traz data do Barometro das Américas (2010) analisadas por Edward Telles que mostram que em países com maioria afrodescendente como Brasil e Colômbia a ideologia da mestiçagem contínua sendo percebido como um traço positivo da identidade nacional. A crença é apoiada quase independente da raça ou classe social. As ideologias da mestizaje y da harmonia racial permanecem e inclusive legitimam as políticas afirmativas. Ainda mais, os dados sugerem que para a maioria da população não existe essa contradição entre ideologia nacional de harmonia racial ou mestiçagem, e políticas contra a discriminação e a desigualdade inclusive políticas afirmativas: Many Latin Americans support such policies not despite the ideologies of mestizaje and racial harmony, but rather because of those ideologies, which posit that Latin American nations should be, even if they are not in practice, racially egalitarian and inclusive. As any other utopian vision, these national myths misrepresent social realities. But if the vibrant Afrodescendant movement in the region is any indication, and I believe it is, there is little evidence that such representations are necessarily paralyzing or fatal. The recent history of race and

da democracia racial são versões localizadas de projetos de “esquecimento seletivo”, que promovem o olvido da brutalidade da escravidão, romantizam a miscigenação e prescrevem o esquecimento da responsabilidade estatal e coletiva na persistência das desigualdades na atualidade.

Se como argumentamos até aqui, existe uma política racial que produz perspectivas ético-históricas antagônicas e que impossibilita a realização concreta da justiça racial, as políticas para grupos minoritários deveriam tornar a branquitude (e seus respectivos privilégios) muito mais visível, de modo que a justificativa para a existência dos direitos das minorias não descansasse em características próprias dos grupos excluídos, mas na desigualdade racial enraizada na desigualdade histórica e no privilégio branco. Tornar a branquitude visível para as elites poderia fazer com que a necessidade de reparação pela desvantagem histórica e pelas desvantagens continuadas se tornassem, finalmente, aspectos mais visíveis.

Até aqui tem se discutido o que a teoria crítica da raça tem a aportar para a discussão sobre institucionalização de políticas de combate ao racismo: é necessário para os grupos categorizados como não-brancos se reconstruir na sua condição de pessoas e sair da condição de “corpos impolíticos” que tem sido imposta, reparar a memória coletiva de modo de que o contrato racial se revele na sua injustiça, e que seja possível a construção de um senso de obrigação coletiva que consiga ultrapassar as fronteiras da solidariedade racializada.

A partir dessas reflexões, se pretende analisar o processo de institucionalização de políticas para afrodescendentes na América Latina levado a cabo no final dos anos setenta, e, se discutir a dinâmica das relações Estado-Movimento afrodescendente, que tem se dado de forma mais estruturada a partir do século XXI na região, com a entrada de ativistas afrodescendentes em instâncias estatais.

mobilization in the region rather suggests that these ideologies can become platforms for emancipatory approaches to race and justice (De La Fuente, 2018, p. 8).

Aqui é importante observar que a perspectiva teórico-normativa que tem orientado a institucionalização de políticas para afrodescendentes na região, pelo menos até começo do século XXI, tem sido, direta ou indiretamente, de orientação multiculturalista: onde o discurso da diversidade cultural e do reconhecimento são mobilizados e, não necessariamente a noção de reparação da injustiça racial, ou de compreensão do racismo como estrutural. Pelo contrário, nessa chave, o racismo costuma ser enquadrado como um conjunto de valores e preconceitos individuais e não como um sistema de dominação que estrutura a sociedade. Desde os anos setenta até a década de 2000, a preocupação foi com a inclusão de grupos, a partir do discurso da diferença, e não com a reparação de desigualdades injustas. Ainda mais, o reconhecimento da diversidade cultural usualmente foi utilizado, durante esse período, como garantia da estabilidade social e política em contextos de crises políticas e econômicas.

Até aqui discutimos como o Estado funciona como um instrumento de poder para a manutenção do racismo como sistema de dominação. A estratégia de institucionalização das demandas tem resultado na inserção dos movimentos sociais nos governos, principalmente através da criação de instituições de combate ao racismo ou de desenvolvimento para comunidades afrodescendentes - dependendo do enfoque em cada país -, assim ativistas dos movimentos sociais começam a agir não apenas perante o Estado (*outsiders*), mas dentro do próprio Estado (*insiders*). Em interesses de refletir sobre esse fenômeno, apresentamos algumas derivações da proposta analítica dos “repertórios de interação” nas relações Estado-movimento social

1.2. Repertórios de interação Estado-movimento social

Recentemente, no Brasil, principalmente pela experiência de governos participativos no âmbito federal que resultou da chegada do Partidos dos Trabalhadores ao poder, surgiu uma literatura que problematiza as fronteiras entre Estado e Sociedade civil, colocada nas diversas abordagens teóricas dos movimentos sociais⁴⁴, tendo como principais referências os trabalhos de Rebecca Abers, Marisa von Bülow, Lizandra Serafim, Lucina Tatagiba e

⁴⁴Para uma síntese das principais abordagens da relação Estado-Movimento social ver: Euzeneia Carlos (2015).

Euzeneia Carlos. Essas autoras têm olhado para as relações Estado-Sociedade de forma a tentar capturar o dinamismo dessa interação, para além das abordagens clássicas que entendem a esfera de atuação dos movimentos sociais e do Estado como separadas e antagônicas, salientando, justamente, a “interação”. Assim, essa linha de pesquisa permite pensar a incorporação da cidadania no Estado, seja através das inovações institucionais de participação e deliberação (orçamento participativo, conselhos, conferências), seja através da ocupação estratégica das instituições do Estado (Abers; Serafim e Tatagiba, 2014). É esse último aspecto que nos ocupa.

As autoras propõem falar de “repertórios de interação” entre Estado e sociedade civil, uma vez que as relações entre o Estado e os movimentos sociais, não estaria marcada exclusivamente pelo confronto, mas, também pela cooperação. Ao falar de “interação” se pretende salientar que na prática as relações Estado-Sociedade são muito mais complexas do que as visões dicotômicas, e, que usualmente as relações entre movimentos sociais e instituições políticas podem ser definidas como contingentes e mutuamente constitutivas dentro de processos contínuos e circunstanciais, e não prioritariamente como antagônicas (Abers; Bülow, 2011; Carlos, 2015, p. 86).

As autoras identificaram quatro rotinas de interação Estado-sociedade: 1) protestos e ação direta, que podem ser de dois tipos: protesto para abrir ou restabelecer a negociação usualmente em governos menos permeáveis; ou protestos como parte do ciclo de negociação usualmente em governos aliados; 2) participação institucionalizada, através do fortalecimento ou criação de espaços de participação chancelados pelo Estado; 3) política de proximidade, mediante o uso da rede de contatos pessoais entre Estado e sociedade civil; e 4) ocupação de cargos na burocracia (Abers; Serafim; Tatagiba; 2014).

Interessa para esta pesquisa a forma de repertório de interação que se configura como “ocupação de cargos na burocracia”, a fim de se analisar o processo de implementação de políticas para afrodescendentes a partir da perspectiva das e dos atores do processo: ativistas

dos movimentos sociais que foram ser/estar⁴⁵ Estado para, a partir desse lugar, fazer a política pública. Contudo, como afirmam as autoras, “Ocupar posições no governo gera efeitos de retro-alimentação sobre outras rotinas de interação” (Abers; Serafim; Tatagiba, 2014). Assim as quatro rotinas de interação identificadas usualmente se combinam, como se verá nesta pesquisa.

A interação Estado-Movimento social não é unívoca, existem variações entre países, entre temáticas da política, entre tipos de movimentos sociais, etc., algumas das quais podem ser explicadas pelos padrões históricos de relação Estado/movimento (que podem variar não apenas entre países, mas entre setores de políticas públicas se refere à gênese do movimento e as relações sociais pretéritas), e pelas oportunidades ou constrangimentos do contexto político no qual se dá a inserção dos movimentos nos governos (abertura democrática, os projetos políticos dos governos, as alianças e clivagens partidárias, as relações entre o Executivo, o legislativo e o judiciário) (Carlos, 2015; Abers; Serafim; Tatagiba, 2014). Quer dizer, a forma que adquire a interação Estado-Movimento social é em grande medida contextual. Contudo é possível perceber alguns padrões.

Militantes dentro dos governos tenderam a observar modalidades de ação *outsider* e *insider*, quer dizer, *optaram por tentar a implementação da agenda através das formas institucionalizadas, ou ainda por fora da institucionalidade estatal*, recorrendo às táticas como movimentos sociais (Carlos, 2015). Militantes usualmente, uma vez que se inserem dentro da institucionalidade política, têm que dar conta da rotinização que exige a burocracia e, assim, investem em, por exemplo, dominar a linguagem e os procedimentos da administração pública. Ao mesmo tempo, precisam continuar fazendo uso de protestos, redes de contatos pessoais e da criação ou fortalecimento de espaços de participação fora do Estado afim de garantir as políticas.

⁴⁵ A utilização do verbo estar para se referir a cargos burocráticos, quando gramaticalmente seria mais apropriado usar o verbo ser usada por muitas das ativistas entrevistadas que ocupam cargos burocráticos denota a tentativa de explicitar que a passagem pelo Estado é temporal e que a burocracia não define completamente a lógica do acionar político.

No tipo de interação que aqui interessa, os movimentos sociais entenderam que haveria concordância entre os projetos políticos nacionais, pelo menos a partir dos governos de esquerda e centro-esquerda, e seus próprios projetos de transformação, e, usualmente, para se inserir no governo, os movimentos sociais *procuraram apresentar suas demandas como menos ameaçadoras para o Estado ou como uma ampliação dos valores já existentes* (Carlos, 2015). Um exemplo de como os movimentos apresentaram as suas demandas como uma ampliação dos valores já existentes pode se ver na vinculação com a democratização no discurso do movimento negro do Brasil que defendeu que a luta contra o racismo é indispensável para a verdadeira democracia. Ou ainda, no discurso do processo organizativo afro-equatoriano ao defender que o Estado plurinacional só seria possível com a inclusão do povo afro-equatoriano, assim mesmo, o movimento afro-venezuelano também tentou apresentar o seu projeto como uma ampliação do projeto nacional ao defender que não é possível o verdadeiro socialismo, enquanto persista a exclusão da população afrodescendente. Os movimentos estão ao mesmo tempo enunciando seu projeto político como um projeto político de transformação do Estado como um todo, e tornando o discurso menos ameaçador.

Sendo sujeitos formados no movimento social, mas que agora estariam dentro do Estado para fazer a política pública pela qual tanto lutaram, os conceitos de cooptação, clientelismo e corporativismo parecem insuficientes para explicar o tipo de interação na qual estes/as atores se envolvem. Caracterizar essas interações como total ausência de autonomia nos impediria de observar o fato de que, em alguns casos, estes/as conseguiram formular a política pública, ainda que com grandes limitações. Assim *a noção de dependência* parece mais interessante para entender essa interação governo-movimento:

Vale assinalar que dependência é aqui entendida como uma dificuldade de sustentar posições de modo independente dos interesses estatais e da agenda política governamental, mas não se confunde com cooptação, isto é, com a mudança de objetivos dos militantes (Carlos, 2015, p. 93).

Militantes e ativistas nos governos usualmente *“transformaram agências governamentais em espaços de militância* nos quais continuaram a defender bandeiras

desenvolvidas previamente no âmbito da sociedade civil” (Abers; Serafim; Tatagiba, 2014, p. 327). Nos casos desta Tese, a participação cidadã se enuncia como o centro da nova política. No caso venezuelano, por exemplo, fortalecer o “poder popular” foi, explicitamente, uma política de Estado. De modo que, as fronteiras entre o que significa transformar as agências governamentais em espaço de militância e executar a política não são evidentes, principalmente quando nos referimos à promoção da participação e à implementação de políticas que se propõem a realizar transformação substantiva nas características intrínsecas do Estado, como as políticas de descolonização, desracialização e despatriarcalização do Estado⁴⁶.

Se inserir dentro das estruturas do Estado não necessariamente se traduz em “ampliação do acesso aos direitos de cidadania, atendimento das agendas do movimento no curto prazo ou fortalecimento das redes movimentistas no longo prazo (Abers; Serafim; Tatagiba, 2014, p. 327). Como alerta Carlos (2015, p. 92):

(i) a concordância quanto aos fins da ação raramente é completa, dada a assimetria de poder e de interesses entre os atores societários e os estatais; (ii) a cooperação com o Estado não é extensiva ao nível do consenso quanto às políticas governamentais; (iii) os movimentos são ambivalentes e utilizam uma estratégia de combinação de conflito e cooperação, denominada “cooperação conflitual” (*Idem*). (Carlos, 2015, p. 92).

Assim, a participação no Estado também pode, e usualmente implica, riscos associados às outras lealdades que exige fazer parte do Estado:

Estão inseridos em uma hierarquia que limita a sua autonomia e que submete suas ações ao poder de veto de atores com uma lógica distinta, em especial a lógica da política partidária e da criação de coalizões de governo. O resultado pode ser que, ao entrar para o aparato estatal, ativistas de movimentos sociais passem a defender posições mais moderadas ou até contrárias à missão do movimento (Abers; Bülow, 2011).

Pensando nas oportunidades e constrangimentos que o contexto político oferece à inserção dos movimentos sociais no Estado, é de se observar que, para além da aparente sintonia entre o projeto político nacional e o projeto dos movimentos sociais, a estabilidade

⁴⁶ Ver Matos; Paradis, 2014

política também afeta a interação com o Estado. Em contextos de forte instabilidade política e riscos de permanência do projeto político, usualmente os movimentos sociais enfrentam constrangimentos para fazer as críticas necessárias e, usualmente, se desviam dos seus objetivos centrais para reagir ao que interpretam como um contexto político que ameaça o projeto nacional. Em alguns casos, inclusive, o conflito político entre as antigas elites políticas e aquelas que são relativamente novas, entre direita e esquerda, tende a dificultar a construção de um projeto político a longo prazo, e ainda mais de o implementar através da inserção no Estado (Zibechi, 2009).

Se as esferas do Estado e a sociedade são imprecisas, a hierarquia de poder está bastante bem estabelecida, ainda com a inclusão de ativistas pode persistir na prática “uma falta de vontade de compartilhar a administração do poder⁴⁷”. É importante ter presente que existe uma hierarquia de poder bem estabelecida entre o Estado e os movimentos sociais, a inclusão de movimentos sociais pautada por uma lógica emancipatória, antirracista e despatriarcal tende, por certo, a ser marginal na estrutura do Estado, inclusive em determinados projetos de governos denominados “progressistas”.

Considerar as relações Estado-Movimento social como mutuamente constitutivas nos permite também indagar as formas em que o Estado se beneficia com a inclusão. As esferas do Estado e da sociedade são imprecisas, interagem, e nessa interação, o Estado se beneficia com o ingresso de ativistas dos movimentos sociais, por exemplo, inserindo-se no Estado sujeitos formados no movimento social que podem ajudar a dar conta das pressões internacionais por políticas de combate ao racismo, usualmente os movimentos sociais têm redes de contato que podem resultar em aliados internacionais, etc. Bem como os movimentos também podem se beneficiar dos recursos de que dispõe o Estado para tentar avançar sua agenda (Abers; Bülow, 2011; Carlos, 2015, p. 86), a inclusão também pode beneficiar os governos proporcionando uma imagem inclusiva para os governos, particularmente esse aspecto salienta em governos de esquerda que se colocam como os governos da população historicamente excluída.

⁴⁷ Oscar Chalá, líder do processo organizativo afro-equatoriano entrevistado por Walsh (2012)

Fora-dentro-de fora

Com a criação de instituições de combate ao racismo ou de desenvolvimento para comunidades afrodescendentes -dependendo do enfoque em cada país-, militantes dos movimentos afrodescendentes começaram a agir não apenas perante o Estado (*outsiders*), mas dentro do próprio Estado (*insiders*). Entretanto, o lugar impreciso que militantes afrodescendentes ocuparam entre a institucionalidade do Estado e o movimento social não se explica apenas observando as fronteiras difusas da interação *outsider/insider*, mas configura um “outro lugar”, mesmo estando no governo, eles são vistos e percebidos como *de fora*.

O racismo-patriarcal, de forma geral, e a ideologia da mestiçagem, em específico impactam na dinâmica das relações interpessoais dentro da burocracia estatal limitando o estabelecimento da solidariedade necessária para a implementação de políticas que visem reparar a injustiça racial histórica.

No nível das relações interpessoais dentro da burocracia estatal a condição de militantes afrodescendentes configura um lugar *fora-dentro-de fora*. Assim propomos a categoria *fora-dentro-de fora* como uma categoria de fluidez, ambiguidade, infiltração e inadequação⁴⁸ para caracterizar o lugar de militantes afrodescendentes que ocuparam cargos públicos e que mantiveram compromisso com os movimentos sociais.

Com a categoria *fora-dentro-de fora* pretendemos caracterizar as fronteiras difusas do Estado e da sociedade civil⁴⁹. Militantes afrodescendentes usualmente tem seu lugar de origem nos movimentos sociais e, portanto, *fora* dos governos, mas ocupam uma posição *dentro* dos governos como servidoras /es públicos; ao estar dentro dos governos a lealdade com o movimento social pode ser questionada configurando o lugar como *fora* dos

⁴⁸ A noção de infiltração foi sugerida pela doutoranda em psicologia Larissa Borges (UFMG) em conversações pessoais, se refere à forma em que algumas mulheres negras militantes explicam para si o lugar contraditório de estar dentro e fora do Estado: “Sabe o que nós somos? “agentes infiltradas” para fazer brechas neste sistema.

⁴⁹ Esse lugar já registrado na literatura acadêmica dos movimentos sociais na categoria *outsider/insider* Ver: Abers, Bülow, 2011; Abers, Serafim, Tatagiba, 2014; e Carlos, 2015.

movimentos sociais, mas ao mesmo tempo *dentro* dos movimentos sociais como agentes que estão estrategicamente desde dentro do Estado para fazer avançar a agenda do movimento.

De fora, se refere ao lugar em que a opressão racial coloca as pessoas racializadas como negras. A partição ontológica do ser de que nos fala Charles Mills (2007), que racializa os corpos e estabelece a separação entre pessoas e “subpessoas”, coloca os corpos negros como: “[...] corpos impolíticos cujas donas e donos são julgados incapazes de formar ou entrar totalmente em um corpo político⁵⁰” (Mills, 1997, p. 53). Assim, o racismo retira os corpos racializados como negros do lugar da administração do público e do lugar do poder político.

Fora-dentro-de fora expressa fluidez, pois a entrada aos governos pode de fato favorecer uma maior interação entre os movimentos sociais e os governos através de relações de cooperação onde ambas esferas se constituem mutuamente; expressa ambiguidade em referência à lealdade da e do militante que entra aos governos que está sendo constantemente questionada⁵¹; é uma categoria de infiltração pois as e os militantes tentam fazer avançar a agenda do movimento através dos recursos do Estado; e é uma categoria de inadequação para salientar o lugar de exclusão que o racismo constrói para as pessoas afrodescendentes em todos os espaços de poder.

A construção de corpos negros como corpos impolíticos, como desenvolvido aqui, tem implicações no entendimento da responsabilidade do Estado para com as pessoas, as comunidades e os territórios negros (e indígenas), ao tempo que impacta as dinâmicas das interações públicas, e dificulta o estabelecimento da solidariedade necessária para a implementação de políticas que visem reparar a injustiça racial histórica, como argumenta Juliet Hooker (2009). Tem implicações também na cotidianidade da implementação da política, principalmente porque o lugar do saber e da autoridade política que estaria sendo ocupado pelas pessoas afrodescendentes que entram na institucionalidade do Estado é constantemente questionado. Mas também, porque em países que tem/tiveram como política

⁵⁰ There are bodies impolitic whose owners are judged incapable of forming or fully entering into a body politic (Mills, 1997, p. 53)

⁵¹ Esse lugar impreciso dos e das militantes, dentro e fora do Estado, usualmente, origina tensões e críticas na relação com o movimento social (Abers; Bülow, 2011).

de Estado o esquecimento seletivo da colonização, da escravidão e do histórico de discriminação racial, através de distintos mitos espalhados pela escola, pela mídia, pela cultura, pelos governos (“democracia racial”, “mestiçagem”, “igualdade racial”), se torna difícil romper com a “epistemologia da ignorância” (Mills, 1997): aquele padrão de disfunções cognitivas que torna imperceptível a gritante desigualdade racial e mantém vigente o pacto racial (Mills, 1997), dificultando a legitimidade das demandas por políticas de igualdade racial.

O racismo tem implicações nas relações interpessoais, mas também as relações interpessoais se configuram como um domínio de poder através do qual se perpétua o racismo.

Segundo Collins (2002) a dominação (o racismo-patriarcal-heteronormativo em todas as suas interseções) opera a través de 4 domínios de poder: estrutural, disciplinar, hegemônico e interpessoal. Esses quatro domínios constituem específicos lugares onde as opressões de raça, classe, gênero, sexualidade e nação se constroem e se configuram mutuamente umas às outras, produzindo padrões particulares de dominação ou a matriz de dominação⁵².

Cada domínio tem um propósito específico. O domínio estrutural organiza a opressão, enquanto o domínio disciplinar a gerencia. O domínio hegemônico justifica a opressão, e o domínio interpessoal influencia a experiência cotidiana e a consciência individual que se segue⁵³ (Collins, 2002, p. 276).

⁵²A matriz de dominação descreve a forma em que as instituições sociais (formais e informais) originam e garantem a persistência das opressões. A matriz de dominação pode mudar historicamente ou entre contextos sociais, mas mantendo as opressões: “O termo matriz de dominação descreve essa organização social global dentro da qual as interseções de opressões se originam, se desenvolvem e estão contidas” (Collins, 2002, p.227). A interseção de opressões e os dispositivos que caracterizam as dimensões da dominação nos distintos momentos históricos e nos distintos países produz matrizes de dominação como uma específica organização do poder na qual os grupos estão envolvidos, mas também a qual os grupos procuram influenciar e influenciam.

⁵³No original: Each domain serves a particular purpose. The structural domain organizes oppression, whereas the disciplinary domain manages it. The hegemonic domain justifies oppression, and the interpersonal domain influences everyday lived experience and the individual consciousness that ensues (Collins, 2002, p. 276).

O domínio estrutural de poder compreende como as instituições sociais reproduzem a dominação das mulheres negras através do tempo, produzindo resultados injustos (é o nível macro-social). O domínio disciplinar se expressa na forma em que as organizações funcionam (burocracia, empregos mal remunerados, transporte público desumanizante, escolas em zonas problemáticas). O domínio interpessoal de poder implica as formas em que as pessoas interagem no dia-a-dia. O domínio hegemônico observa a manutenção do poder do grupo dominante por meio da criação e manutenção de um sistema de ideias populares (ideologia-senso comum) que faz com que os próprios os grupos oprimidos suportem/sustentem a sua subordinação, graças à internalização e reprodução da ideologia dominante.

Esses quatro domínios de poder moldam a dominação, mas também pode ser disputados para produzir lugares de resistência (Collins, 2002). É o que acontece quando militantes afrodescendentes passam a ocupar os governos na tentativa de intervir no domínio disciplinar de poder e a partir daí tentar produzir mudanças na forma em que se implementam as políticas públicas. Como veremos, as relações interpessoais dentro da máquina pública funcionaram, em muitos casos, como um domínio de poder e interferiram na formulação de uma agenda de transformação da estrutura racializada da sociedade.

As possibilidades dos movimentos afrodescendentes de fazer avançar a sua agenda uma vez dentro da institucionalidade estatal, ainda depende da capacidade de controlar a agenda política, mesmo que temporariamente e, portanto, da capacidade de construir alianças. Contudo, diversos estereótipos raciais são ativados quando as pessoas negras desafiam o lugar de “corpos impolíticos” e reclamam para si a administração do público e o exercício do poder político.

Ideias e práticas racistas acompanham a ascensão, inclusão e maior visibilidade de pessoas afrodescendentes nos distintos níveis de governo de modo que qualquer avaliação dos padrões de interação governo-movimento deve levar em consideração o impacto do racismo-patriarcal nas dinâmicas de interação na ocupação estratégica de cargos públicos por militantes afrodescendentes.

CAPÍTULO II

2.1. Tempo 1: A configuração do espaço político do multiculturalismo na gênese da interação governos-movimentos afrodescendentes 1980-2000

Retomando a nossa proposta analítica produzida a partir da perspectiva da *Amefricanidade* queremos considerar os processos de institucionalização das demandas dos movimentos afrodescendentes como configurando dois espaços políticos diferentes em dois momentos diferentes. A proposta de pensar a trajetória de institucionalização das demandas dos movimentos afrodescendentes na América Latina em dois tempos, pretende refletir mais do que a diferença temporal. Entendemos que esses períodos configuram dois momentos políticos diferentes da relação dos governos com as pautas dos movimentos afrodescendentes.

Entre 1980 e 1990 se configurou o *espaço político do multiculturalismo*, a partir do qual foram possíveis as primeiras políticas para afrodescendentes na América Latina. Esse momento coincide com a gênese da interação dos movimentos afrodescendentes com os governos, com a predominância ideológica do neoliberalismo na região e com o giro multiculturalista e se caracteriza pelo enquadramento da “diferença cultural” para olhar as demandas dos movimentos. Desde os movimentos sociais também implica a luta pelo reconhecimento da existência, e o questionamento aos mitos fundadores da nação, especialmente a partir da possibilidade que apresenta a contra-comemoração da narrativa oficial do descobrimento de América e do centenário da abolição da escravidão.

Nos referimos ao multiculturalismo ou giro multiculturalista aqui de forma genérica, como o reconhecimento por parte do Estado da diversidade cultural, étnica e/ou racial, no âmbito interno dos seus países. Trata-se do reconhecimento de identidades coletivas e a vinculação a direitos coletivos, bem como o reconhecimento do direito à participação, a partir das identificações coletivas que começou no final dos anos 70 com o processo de mudanças constitucionais, legislativas e a abertura de espaços de participação institucional.

Com a palavra “multiculturalismo” têm sido categorizadas: propostas teóricas acadêmicas de orientações variadas, as práticas dos movimentos com base étnicorracial, os projetos de transformação estrutural dos movimentos indígenas, a inclusão nos governos da diversidade e a tolerância. Enfim, o multiculturalismo alude a um amplo espectro de articulações, ideais, práticas sociais, estratégias e processos políticos inconclusos, não unívocos nem doutrinadores (Hall, 2010). De fato, o multiculturalismo pode ter distintos usos, seja no campo discursivo (como uma narrativa que faz frente ao discurso dominante da mistura racial, da cultura nacional e das relações raciais harmoniosas), seja nos projetos e políticas (esforços pela diversidade nas políticas) para os movimentos sociais (onde pluriculturalismo e antirracismo configuram lutas mais críticas e multidimensionais) (Da Costa, 2014).

Para a nossa argumentação, pouco importa a definição conceitual. Importa afirmar que se instaurou nesse período o senso de que a legitimidade das demandas dos movimentos afrodescendentes e indígenas estaria dada a partir da sua constituição como grupos diferenciáveis na/da identidade nacional. Assim, o multiculturalismo como sinônimo de reconhecimento da diferença e da diversidade cultural, permeou as respostas dos governos, as ações da cooperação internacional, as produções acadêmicas e, inclusive, as ações dos movimentos indígenas e afrodescendentes, sem que existisse um conceito unificador do que o multiculturalismo viria a ser, este podendo inclusive apresentar significados diferentes para os diversos atores.

Nesse capítulo apresentamos os elementos que possibilitaram a configuração do *espaço político do multiculturalismo* entre os anos 1980 e 2000. Assim, queremos entender as mudanças no tratamento das demandas de afrodescendentes nesse período dentro do contexto regional e, as possibilidades e limitações que a configuração das ideias e interesses nesse período ofereceu para as realidades nacionais.

Segundo nossa argumentação, o espaço político da diferença cultural privilegiou o olhar das elites políticas sobre os povos e comunidades indígenas. Esta argumentação não pretende diminuir a importância da agência dos movimentos indígenas. Pelo contrário,

entendemos que a força dos movimentos indígenas, em vários países da América Latina, principalmente na região andina, ganhou visibilidade e reconhecimento no interior dos seus próprios países e no âmbito internacional, contribuindo na definição dos termos da discussão sobre reconhecimento e sobre direitos coletivos (Yashar, 2005). Mas, o reconhecimento formal de alguns direitos para as populações indígenas (ainda que, na prática, nunca tenha cessado o genocídio dessas populações) foi possibilitado também por uma compreensão que vem das elites políticas e acadêmicas e que tende a simplificar e folclorizar as demandas estruturais da população indígena de uma forma que não lhes resulta igualmente simples em relação com a população afrodescendente. Ainda, o reconhecimento formal, não tem implicado a incorporação real da agenda de movimentação dos povos indígenas, nem a garantia de seus direitos, nem a restituição da terra na maioria dos países. Este, inclusive, tem contribuído para invisibilizar o componente da dominação racial que também informa a opressão sobre os indígenas (Van Cott, 2006; Valencia, 2007; Hooker, 2008; Ruelle, 2011; Walsh, 2012; Loveman, 2014).

Ao mesmo tempo, o marco jurídico internacional, alguns instrumentos modificados pela pressão dos movimentos indígenas, tal como a Convenção 169 da OIT, contribuíram a posicionar, a “diferença indígena⁵⁴” (Walsh, 2002) ou a “*etnización*”⁵⁵ (Restrepo, 2013) como enquadramento hegemônico para se legitimar as demandas por direitos coletivos com base étnicorracial na região latino-americana.

Nós chamaremos esse processo, de uma forma mais genérica, como enquadramento da diferença cultural. Por “diferença cultural” queremos entender o processo de se tornar visível para as elites decisórias. Quer dizer, a adaptação ao requisito que a teoria e a prática multiculturalista colocam para a titularidade de direitos de se apresentar como um “povo” culturalmente diferenciado. Com isto, não queremos questionar a realidade dos processos de identificação de afrodescendentes e indígenas, nem a realidade das suas formas de vida, da

⁵⁴ Significando o reducionismo folclorizante de identidades dinâmicas, contingenciais e históricas.

⁵⁵ Tomamos prestada essa categoria de Eduardo Restrepo (2013) quem analisa o processo que levou aos negros na Colômbia a passar de se identificar principalmente em termos de classe (camponês ou trabalhadores) para construir um regime discursivo e um imaginário político, mesmo que não unívoco, como negros ou afrocolombianos, nos anos 90.

relação com o território ou sua religiosidade. Queremos explicitar que o que chamamos “espaço político do multiculturalismo” tinha como enquadramento a verificação pelas elites da diferença cultural.

A noção hegemônica de multiculturalismo, na teoria e na prática, pressupõe a existência de um povo reconhecível e totalmente distinguível das elites nacionais, sejam como grupos étnicos, grupos raciais ou minorias nacionais (Klymicka, 1996). Ou seja, o multiculturalismo precisa do sujeito “diferente” ou da “diferença”. O que Greene (2007a; 2007b) chamou por “santíssima trindade do povo multicultural”, segundo a qual o grupo em questão deveria cumprir com os seguintes critérios fundadores: “cultura + linguagem + território” para legitimar as suas reivindicações. Enquanto no imaginário coletivo a população indígena se encaixa perfeitamente nesses três principais critérios, a população afrodescendente, na ausência de algum desses componentes, passa a ser considerada como mais fortemente absorvida no âmbito do Estado-Nação e, portanto, não merecedora das políticas focalizadas.

Isso porque, como nos mostra Loveman (2014), as políticas desse tipo se sustentaram na noção de construção de alguma “identidade” específica; entendendo-se a identidade como construída na base da capacidade de se diferenciar do outro, e não com base na justiça social.

Ao propor pensar em termos de “espaço político do multiculturalismo” queremos nos distanciar daquelas formulações que tendem a pensar as ações dos movimentos afrodescendentes como um puro reflexo das práticas dos movimentos indígenas e que entendem as reivindicações pelo território ou pela ancestralidade africana como emulações das estratégias indígenas⁵⁶. Os processos históricos e contemporâneos de desterritorialização e de imperialismo cultural tornam igualmente factível o surgimento desse tipo de demandas por parte de afrodescendentes e indígenas (Van Cott, 2006; Johnson, 2012; Ruelle, 2011). Negar isso é supor o triunfo da política de assimilação e de homogeneização cultural, de modo que se nega toda a dinâmica de resistência a esses processos; ao mesmo tempo que expressa a dificuldade de observar a realidade da experiência do ser negro, do ser mulher

⁵⁶ Wade (1993); Rodrigues, C., (2014).

negra, para além do ideal branco-mestiço, e, por final, tendem a uma visão estática das próprias comunidades indígenas e dos processos de identificação que são dinâmicos, históricos e relacionais. Isso não nega um uso do “essencialismo estratégico” (Spivak, 1985) por parte dos movimentos, especialmente o uso daqueles elementos que as elites políticas e sociais conseguem observar como sendo “a” diferença na negociação por direitos.

O que nós argumentamos, acompanhando Hooker (2005), é que tanto afrodescendentes quanto indígenas fazem reivindicações de reparações por danos causados por um histórico de discriminação étnico racial, assim como fazem reivindicações que podem se ajustar a um discurso da etnicidade (proteção da cultura, do território, da língua). Mas, a configuração do “espaço político da diferença cultural” tornou mais aceitável para as elites políticas aquelas reivindicações onde a população afrodescendente (e indígena) poderia ser encaixada na diferença cultural ou na importância da preservação da cultura e da diversidade.

É por isso, que os primeiros direitos reconhecidos não são atribuídos a toda a população afrodescendente. Eles são, justamente, para aqueles segmentos da diferença identificáveis com uma base territorial ancestral: as comunidades *raizales* e *palenqueras* na Colômbia, os *garifunas* na Honduras, as comunidades da Costa Atlântica na Nicarágua, e as comunidades remanescentes de Quilombos no Brasil⁵⁷.

Quando a afrodescendência incorporou alguma base territorial étnica, como foram os casos acima mencionados, eles conseguiram alcançar, nas respectivas Constituições em transformação, alguns direitos coletivos. Isso parece ter se dado porque se entendeu que estes seriam, afinal, “grupos étnicos”, de modo a que esses direitos tenderam a imitar aqueles fornecidos especificamente para as populações indígenas (Hooker, 2005; Van Cott, 2006).

A perspectiva teórica do multiculturalismo (tanto a teoria quanto a implementação das políticas a ele vinculadas) também tem sido constantemente questionada sobre seu papel em

⁵⁷ Segundo Vera Rodrigues (2010, p. 264): Além da noção de “raça”, também desde o século XIX se constroem noções sobre quilombos, tais como: grupos de escravos fugidos; expressões de resistência cultural e política; grupos sociais étnica e culturalmente diferenciados; processos identitários coletivos e mais recentemente novos sujeitos de direitos socioculturais.

descentrar as lutas por redistribuição material e econômica, ainda que não seja fácil estabelecer uma relação entre a implementação de políticas multiculturalistas e a retirada de políticas redistributivas (Banting; Kymlicka, 2006). Na América Latina, é possível observar que o reconhecimento de direitos para grupos específicos, a partir da lógica do multiculturalismo, coincide com a implementação de políticas neoliberais que implicaram na redução do Estado e, portanto, na perda de direitos.

Assim, este capítulo está dividido em duas seções. Na primeira seção apresentamos os elementos que permitiram a configuração do *espaço político do multiculturalismo* na região, como sendo o contexto maior no qual surgem as políticas multiculturalistas. Na segunda seção, discutimos o impacto da configuração do espaço político do multiculturalismo no âmbito interno dos países em interação com os governos particulares e com as demandas específicas dos movimentos afrodescendentes. Assim, poderemos ver a influência da configuração do espaço político no escopo interno dos países, bem como as formas e padrões de semelhança e diferença que a interação movimento-governo terminou assumindo ao longo do tempo.

Desenvolvemos neste capítulo, ainda a hipótese de que entre 1980 e 2000, o espaço político regional sob a égide do multiculturalismo, ofereceu possibilidades de institucionalização nos distintos países afetando os processos de demanda internos e caracterizando o tipo de resposta dos governos dentro do enquadramento da diferença cultural.

2.1.1. A configuração do espaço político do multiculturalismo: definindo grupos, delimitando direitos

O predomínio do neoliberalismo

As duas últimas décadas do século XX foram de profunda crise sociopolítica, econômica, de representação e legitimidade política na América Latina. Crises consequência dos estruturais problemas de exclusão histórica, dos legados de regimes ditatoriais ao longo

dos anos 80 e dos impactos das políticas neoliberais experimentadas na região, principalmente na década de 90. Os problemas econômicos juntamente com a desestabilização dos sistemas partidários, a perda de legitimidade das instituições políticas de representação e participação e a escassez de canais institucionais de acesso ao Estado (para além dos partidos políticos desacreditados, como aconteceu na Venezuela e no Equador), contribuíram para uma maior visibilização das clivagens raciais que, até então, tinham sido relativamente contidas no discurso da classe social, através dos canais institucionais de relação com o Estado, partidos políticos, sindicatos etc. (Álvarez *et al.* 1998; Carrière, 2001; Kuczynski; Williamson, 2003; Hooker, 2005; Van Cott, 2005; 2006; Yashar, 2005; Loveman, 2014; Schwarcz; Starling, 2015).

Tanto os processos de (re)democratização (como foram os casos do Brasil e Equador), quanto os processos de consolidação de democracias já existentes (como no caso da Venezuela) vieram acompanhados da tentativa de implementação de reformas neoliberais. Estas ocorreram especialmente impulsionadas pelo Banco Mundial (BM) e pelo Fundo Monetário Internacional (FMI), através da oferta de empréstimos e redução da dívida externa com o requisito de adesão às medidas neoliberais sugeridas. A agenda do capitalismo multinacional para a superação da crise fiscal na América Latina incluía a redução do gasto público, privatizações em larga escala, desregulamentação das economias, a eliminação de barreiras comerciais, forte desregulamentação da proteção ambiental, entre outros aspectos, que na verdade produziram um círculo de endividamento, aumento da pobreza e um aumento ainda maior da dívida externa (Carrière, 2001; Lemanki-Valente, 2001; French, 2009a; Van Cott, 2005; Corrales, 2012; Schwarcz; Starling, 2015).

Ainda que o grau de implementação dessas políticas tenha variado substancialmente de país para país, as premissas chaves do neoliberalismo (dentre elas: a redução do Estado, a oposição aos direitos coletivos - principalmente os direitos trabalhistas -, os princípios de livre mercado para resolver problemas sociais, etc.), formavam parte do senso comum de praticamente toda a elite política na América Latina. Ideologicamente, o neoliberalismo

parecia consolidado nos círculos acadêmicos e políticos como a “melhor opção” para América Latina, a partir do exemplo chileno⁵⁸ (French, 2009; Ruetter, 2011).

Alegou-se, sob a lógica do livre mercado promovida pelo Banco Mundial e pelo Fundo Monetário Internacional, que os povos latino-americanos experimentariam um estágio de crescimento econômico com equidade. No entanto, a realidade era muito diferente. Desde o surgimento desse modelo, a pobreza e a miséria atingiram níveis exorbitantes⁵⁹ (Curiel, 2013, p. 59).

As reformas neoliberais produziram um aprofundamento da exploração, da marginalização e da vulnerabilidade de diversos setores, especialmente, das comunidades negras e indígenas, como consequência da *redução do Estado* e do desmantelamento das estruturas corporativas (do campesinato e do operariado) que eram favorecidas pelos anteriores projetos popular-nacionalistas de assimilação e como consequência da *maior presença do Estado* em áreas remotas ou previamente ignoradas para a sua exploração (usualmente territórios rurais onde estavam historicamente assentadas comunidades indígenas ou afrodescendentes) (Yashar, 2005; Bento, 2000; Lao-Montes, 2011; Monaldi; Penfold, 2014).

Os movimentos sociais

Em resposta à expansão do neoliberalismo sobre territórios tradicionais indígenas ou afrodescendentes muitos destes grupos começaram a se organizar pelo território, pela vida, pelos recursos naturais, ganhando assim nova visibilidade política e produzindo a politização das desigualdades em termos raciais e/ou étnicos (Walsh, 2002b; Yashar, 2005; Roberts, 2009; Lima, 2010; Lao-Montes, 2011). Isto ajudou a gerar um discurso de reivindicação cultural, de territorialidade e de ancestralidade nas comunidades negras e indígenas que teve como efeito não-intencional (Yashar, 2005), o surgimento de novas formas de mobilização

⁵⁸ No âmbito econômico internacional, o Chile do ditador Augusto Pinochet (1973-1990), marca o começo da etapa de implementação de políticas neoliberais na América Latina.

⁵⁹ Se pretendía, bajo la lógica de libre mercado promovida por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, que los pueblos latinoamericanos vivirían una etapa de crecimiento económico con equidad. Sin embargo, la realidad fue muy distinta; desde el surgimiento de este modelo, la pobreza y la miseria han llegado a niveles exorbitantes (Curiel, 2013, p. 59).

política em organizações de base populares e organizações baseadas na etnia ou na raça com capacidade de exigir e reivindicar direitos.

Para a década dos anos 90, tais organizações populares e movimentos sociais, principalmente os movimentos indígenas, tornaram-se atores políticos dos mais importantes no continente. Em muitos países, como Equador, Bolívia e México, eles representaram a base de processos prolongados de mobilização e participação política que conseguiram desafiar e, em alguns casos, transformar governos, partidos políticos, configurações territoriais e instrumentos legais (Van Cott, 2005; Yashar, 2005; French, 2009; Ruelle, 2011).

Particularmente, na América Latina os levantes indígenas dos anos 80 e 90 na luta pela terra, pelo território, pela autodeterminação, junto com as demandas pelo reconhecimento das distintas línguas, da cosmovisão particular e das formas de organização políticas que eram negadas como parte da política racial dos Estados latino-americanos em procura da assimilação dos povos indígenas e o apagamento da sua existência (Stavenhagen, 2002), foram reinterpretadas como demandas multiculturalistas. Ainda que, desde a perspectiva indígena, o que foi chamado multiculturalismo pode se entender como uma proposta de resistência frente a imposição de um Estado monocultural e monolinguístico⁶⁰, frente ao apagamento da história prévia à colonização e à memória coletiva da resistência à conquista, colonização e escravidão, bem como a busca por formas multiétnicas e plurinacionais.

Note-se que o que será chamado de multiculturalismo a partir dos movimentos indígenas é a proposta de transformação estrutural do Estado-nação. Mas a resposta oferecida pelos distintos governos ficou muito aquém dessas demandas⁶¹. Para Ochy Curiel (2011), na perspectiva dos movimentos sociais:

⁶⁰ Monocultural não implica a risca que existe uma só cultura, mas que existe uma cultura dominante que organiza a vida em sociedade enquanto as outras culturas têm menor valor, são apagadas, ou folklorizadas, esvaziadas de significado, e/ou configuradas como parte do passado (Lugones; Price, 1995).

⁶¹ Observando essa disparidade Claudia Silva (2019) propõe reservar o termo multiculturalismo, apenas para as políticas de reconhecimento governamental dos indígenas e suas demandas e não para os projetos emancipatórios dos movimentos indígenas.

O multiculturalismo tem sido um questionamento do etnocentrismo ocidental e uma denúncia de sua pseudo universalidade, que levou à particularização de “outras” culturas, à folclorização, como se fossem estáveis, fenômenos primitivos e fora de outras relações sociais⁶² (Curiel, 2011, p. 43).

De fato, algumas autoras feministas salientaram a possibilidade de se combater as opressões (Young, 1990; 1996), o caráter revolucionário das demandas dos movimentos indígenas e afrodescendentes (Curiel, 2011) e o movimento das mulheres negras e latinas dos Estados Unidos (Lugones, 1998), sob a chave do multiculturalismo, nesse período. Contudo, veremos que a noção mais difundida não está nessa chave de transformação estrutural.

Ainda nos anos 90, as comemorações oficiais dos 500 anos da chegada de Colombo à América, serviram de contexto para o questionamento da ideologia da igualdade racial na região e para o fortalecimento dos movimentos afrodescendentes em toda a América Latina (Curiel, 2002; Antón, 2011a; Rahier, 2012). Quando os governos de vários países da região pretenderam exaltar os 500 anos da chegada de Colombo, os movimentos sociais, principalmente os movimentos indígenas, mas também os afrodescendentes, se organizaram para refutar essa versão oficial do “descobrimento”. A campanha da contra-comemoração “*Campana 500 años de Resistencia Indígena, Negra y Popular*” foi lançada em 1989 com a adesão de vários países da região: “esta se constituiu como a expressão e a ação coletiva continental da década dos 90s, onde confluíram múltiplas forças organizadas que procuraram a unidade na diversidade⁶³” (Antón, 2011a, p. 156), e com um discurso explícito de oposição ao neoliberalismo, como evidencia temos, particularmente, a declaração da Rede de mulheres afro-latinoamericanas e caribenhas.

As respostas dos governos

Nesse contexto de profunda crise, a América Latina apostou em reformas constitucionais guiadas por critérios normativos mais autônomos, que incluíam: a

⁶²El multiculturalismo ha sido un cuestionamiento al etnocentrismo occidental y una denuncia de su pseudo universalidad, que llevaron a particularizar las “outras” culturas, a folclorizarlas, como si se trataran de fenómenos estables, prístinos y fuera de las demás relaciones sociales (Curiel, 2011, p. 43).

⁶³ No original: ésta se constituyó como la expresión y la acción colectiva continental de la década de los 90s, donde confluyeron multiples fuerzas organizadas que buscaron la unidad en la diversidad

introdução de novos direitos, a atribuição de caráter supra-constitucional para a legislação internacional em matéria de direitos humanos, a introdução de procedimentos e instituições para se proteger direitos constitucionais fundamentais (*impeachment e ombudsman*, por exemplo) a preocupação com um melhor funcionamento do Poder Judiciário e noções renovadoras de cidadania não totalizantes (Van Cott, 2009, p. 3). Esse processo de mudança constitucional foi atravessado⁶⁴ pelo discurso a respeito do pluralismo cultural, ainda num momento em que a América Latina era considerada uma exceção, porque, aparentemente, não apresentava conflitos étnicos como os evidenciados em outras regiões. A América Latina refletiu essa dinâmica de tentativa de inflexão política com a promulgação das novas Constituições modernizadoras⁶⁵ que, entre outros aspectos, tensionaram fortemente o nacionalismo assimilacionista da época (Hale, 2002; Van Cott, 2009; Ruetter, 2011; Fontaine, 2012; Loveman, 2014), dando lugar ao reconhecimento da diversidade cultural e étnica das populações, a proteção de direitos coletivos e a participação efetiva desses grupos na construção da Nação.

Algumas autoras e autores têm caracterizado esse período como de “reformas na cidadania multicultural” (Hooker, 2005); “multiculturalismo constitucional” (Van Cott, 2009); “constituições multiculturalistas” (Rahier; Prosper 2014) como forma geral de se referirem a todos os países onde existiu o reconhecimento explícito das populações nacionais, étnica e racialmente plurais. O reconhecimento da multietnicidade ou multirraciedade foi uma mudança importante em países que se constituíram a partir da celebração do discurso do nacionalismo mestiço (Loveman, 2014).

Esse processo de mudança constitucional e de inovação legislativa começou na Nicarágua, com o reconhecimento de direitos indígenas, como de fato ocorreu na maioria dos países da região. Mas, no caso nicaraguense, curiosamente, incluiu também o reconhecimento de direitos para as populações afrodescendentes. Esse caso, junto com a Lei

⁶⁴ Segundo Van Cott (2009) em nenhum país da região, a demanda das organizações de grupos étnicos por direitos especiais e por reconhecimento foi o que motivou, de fato, a nova mudança constitucional.

⁶⁵ Brasil (1988), Argentina (1988, 1994), Colômbia (1991), Peru (1993), Bolívia (1994), Venezuela (1998) e Equador (1998). Apenas a Venezuela seria governada na época por um governo de esquerda com um discurso anti-neoliberal.

70 de Colômbia⁶⁶ (1993) representam os casos pioneiros e emblemáticos de outorga de direitos para afrodescendentes na região⁶⁷. Inclusive, o reconhecimento de direitos para *garifunas* na Nicarágua era motivo de interesse no Brasil, como nos mostra o seguinte depoimento de Lélia Gonzalez (1988a):

A pesar de esto, en un sólo país del continente encontramos la gran y única excepción en relación a una acción concreta en el sentido de abolir las desigualdades raciales, étnicas y culturales. Se trata de un país geográficamente pequeño, pero gigantesco en la búsqueda de encuentro consigo mismo: Nicaragua. En Septiembre de 1987, la Asamblea Nacional aprobó y promulgó el Estatuto de Autonomía de las Regiones de la Costa Atlántica de Nicaragua. [...] Compuesto de seis títulos y cinco artículos, el Estatuto de Autonomía implica un nuevo reordenamiento político, económico, social y cultural que responde a las reivindicaciones de participación de las comunidades costeñas. Más allá de garantizar la elección de las autoridades locales y regionales, el Estatuto asegura la participación comunitaria en la definición de los proyectos que benefician la región y reconoce el derecho de propiedad sobre las tierras comunales. Por otro lado, no sólo garantiza la igualdad absoluta de las etnias sino también reconoce sus derechos religiosos y lingüísticos, repudiando todo tipo de discriminación (Gonzalez, 1988a).

As palavras de Lélia Gonzalez (1988a) são importantes porque ilustram a circulação de discursos, informações e de estratégias na ação transnacional do movimento negro na região.

Ainda existe controvérsia sobre quais países corresponderiam a essa experiência do também chamado “novo constitucionalismo latino-americano” (Rodríguez-Garavito, 2011; Yrigoyen, 2011). Particularmente a inclusão da Constituição brasileira é bastante questionada (Carbonell, 2007). Rodríguez-Garavito, por exemplo, entende o novo constitucionalismo como uma nova corrente teórica para tentar se entender melhor os tensionamentos sobre a reconfiguração do Estado-Nação que implicaram esses processos de redefinição dos pactos nacionais. Assim, o novo constitucionalismo latino-americano observa a orientação constitucional em reimaginar as comunidades políticas reconhecendo as especificidades históricas do continente. Em oposição, o velho constitucionalismo não levava em conta (ou invisibilizava) o problema da pluralidade (Rodríguez-Garavito, 2011).

Ao entrar na discussão dos casos, veremos que a inclusão de direitos indígenas e direitos quilombolas em reconhecimento às formas organizativas e cosmovisões anteriores à

⁶⁶Que reconhece direitos coletivos e direitos ao território as comunidades Negras da Cuenca del Pacífico.

⁶⁷Nas entrevistas que realizamos para essa pesquisa comumente foram mencionados esses dois casos.

conformação da república, e não na pretensão de assimilação, são evidências da necessidade de se reimaginar as comunidades políticas que também permearam a Constituição brasileira.

Até começo dos anos 2000, pelo menos 12 países da região tinham adotado algum tipo de reconhecimento constitucional para os grupos indígenas ou afrodescendentes. O que explica que países que fizeram um forte investimento em se constituírem como sociedades pretensamente homogêneas sob o discurso da mestiçagem, passassem então a reconhecer a diversidade?

Podemos entender essas mudanças como sendo possíveis a partir da confluência de interesses entre atores chave. As elites políticas em geral tinham interesse na mudança constitucional para resolver as suas crises e conflitos sociais internos, seja pela inclusão dos grupos tradicionalmente excluídos, seja pela desmobilização; as demandas dos movimentos de base étnico-racial coincidem com as demandas por maior democratização e descentralização no âmbito da sociedade civil, em geral. Mas, a virada multicultural também teve ressonância no âmbito da agenda de mudanças políticas apoiadas pelos organismos internacionais multilaterais e bilaterais nos anos noventa, tal como a descentralização, que, por sua vez, permitiu introduzir a demanda por autogoverno para as comunidades indígenas ou as demandas por maior participação popular que permitiram a autogestão de alguns programas para populações negras e indígenas (Kymlicka, 1996; Van Cott, 2006; 2008; 2009; Yashar, 2005; Hooker, 2005, Walsh, 2002b).

O sistema internacional: a banca global e o sistema de direitos humanos

Assim, os governos também respondiam à pressão internacional (Hooker, 2005), em dois sentidos: a pressão da banca por aceitar os termos dos acordos; e a pressão do sistema de direitos humanos. Inclusive, para Walsh (2002b) e Hale (2002; 2005), mais do que uma resposta às demandas dos grupos étnicos e raciais, as elites políticas nacionais e as instituições internacionais multilaterais, na verdade, perceberam que poderiam aproveitar o

surgimento de movimentos sociais de base étnica ou racial para fortalecer o seu próprio projeto neoliberal, estimulando a adesão às políticas multiculturais:

Encorajadas e apoiadas por instituições multilaterais, as elites latino-americanas deixaram de ser oponentes veementes para árbitros relutantes de direitos baseados em diferenças culturais. Ao fazê-lo, eles descobrem que os direitos culturais, quando cuidadosamente delimitados, não apenas representam um pequeno desafio à marcha para frente do projeto neoliberal, mas também induzem os portadores desses direitos a participar da marcha (Hale, 2005, p. 12-13⁶⁸).

Junto ao avanço do neoliberalismo e com a expansão das medidas de austeridade que afetavam principalmente comunidades indígenas e afrodescendentes, se dá também o avanço da agenda multicultural. O multiculturalismo fez parte da agenda neoliberal de organismos da banca multilateral de desenvolvimento nos anos 1990s, tais como o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), o BM, o FMI, e a Agência Estadunidense para o Desenvolvimento Internacional (USAID) que tinham uma agenda “desenvolvimentista” orientada à implementação de projetos nas comunidades indígenas⁶⁹ e de afrodescendentes⁷⁰ para a sua inclusão no mercado global e local. Em parte, esse interesse das instituições do capital global se deve à próprio surgimento dos movimentos sociais que obriga essas instituições reconhecer o peso maior da desigualdade nas comunidades indígenas e afrodescendentes (Hale, 2009; Lao-Montes, 2011; Walsh, 2012). Mas é canalizado pelas multilaterais em um discurso do empoderamento individual que não afeta a estrutura racializada da sociedade.

Segundo Hale (2005), a agenda progressista de direitos interculturais aplicada juntamente com as políticas econômicas neoliberais, fortaleceu a capacidade estatal de neutralizar a oposição política e, sem grandes prejuízos, refazer as hierarquias raciais. O autor

⁶⁸ In part taking the rise of cultural rights activism as an inevitable given, and in part actively substituting a new articulating principle, the emergent regime of governance shapes, delimits, and produces cultural difference rather than suppressing it. Encouraged and supported by multilateral institutions, Latin American elites have moved from being vehement opponents to reluctant arbiters of rights grounded in cultural difference. In so doing, they find that cultural rights, when carefully delimited, not only pose little challenge to the forward march of the neoliberal project but also induce the bearers of these rights to join in the march (Hale, 2005, p. 12-13).

⁶⁹ http://siteresources.worldbank.org/INTSAFEPOL/Resources/Indigenous_peoples_review_august_2011.pdf

⁷⁰ Desde 1996, o BID, junto com outras agências multilaterais e governamentais, começou a ter uma agenda de inclusão para América Latina com foco na população afrodescendente ou em exclusão racial (WALSH, 2012).

ainda argumenta que a política multiculturalista teria conseguido avançar, por um lado, pela confluência com a política cultural neoliberal e, por outro, porque foi usada para desmobilizar, fragmentar e incorporar os movimentos sociais de base étnicorracial⁷¹. Dissipando a pressão por demandas de mudanças estruturais e cooptando as lideranças como parte da nova estratégia da “política da diversidade e da tolerância” e, ao mesmo tempo, dividindo o movimento entre grupos distintos: aqueles que seriam incorporados às políticas do Estado e, portanto, legitimados como interlocutores válidos e com demandas mais moderadas e, aqueles considerados radicais e cujos discursos e ações seriam deslegitimados e, afinal, excluídos (Hale, 2002; Walsh, 2002b).

A agenda de transformação societal e reparação de injustiças passadas foi sendo substituída, afinal, por um discurso de “conquista de direitos” própria dos organismos internacionais de direitos humanos e da cooperação internacional (Hale, 2002).

De tal modo, não haveria apenas uma confluência temporal entre neoliberalismo e multiculturalismo, mas o reconhecimento limitado de direitos culturais, o fortalecimento da sociedade civil (com a onguização dos movimentos sociais e étnicos, no caso) e a afirmação do princípio da igualdade intercultural fizeram parte da agenda cultural do neoliberalismo e das suas estratégias de governança global (Hale, 2002; 2005).

Contudo, ainda nesse contexto de “multiculturalização” do capitalismo global (Walsh, 2002b), o interesse dos governos e das multilaterais se enfrentavam com a agência dos movimentos e suas agendas próprias e prévias. Assim a tentativa de multiculturalização também teve o efeito não-intencionado de fortalecer algumas organizações dos movimentos de base étnicorracial em alguns países e oferecer uma agenda de luta para outros.

⁷¹ In particular, neoliberal governance includes the limited recognition of cultural rights, the strengthening of civil society, and endorsement of the principle of intercultural equality. When combined with neoliberal economic policies, these progressive measures have unexpected effects, including a deepened state capacity to shape and neutralize political opposition, and a remaking of racial hierarchies across the region (Hale, 2005, p. 10).

Em muitos países, o BM e o BID foram importantes atores, por exemplo, para exigir que os Estados começassem a coletar dados estatísticos sobre as populações afrodescendentes. Também o foram para iniciar a inclusão de indígenas e afrodescendentes na institucionalidade estatal. Foi este o caso do Equador, onde alguns projetos apenas foram aprovados com a exigência de serem administrados pela própria população negra ou indígena, tendo-se como efeito certa inclusão no governo de atores negros do processo afro-equatoriano já nos anos 80 (Hale, 2002; Van Cott, 2006; Fontaine, 2012; Walsh, 2012; Andrews, 2018).

Nesse período, os organismos do sistema internacional de direitos humanos também expressavam maior preocupação por temas da pobreza, da exclusão e das desigualdades, de modo que houve uma maior aproximação com as comunidades indígenas e afrodescendentes.

Assim, as discussões do sistema internacional de direitos humanos, principalmente através do mecanismo das Conferências, promovido pela Organização de Nações Unidas (ONU) foram importantes para que essa virada multicultural se desse, pelo menos em três sentidos: 1) para a conformação de redes transnacionais dos movimentos sociais na região; 2) para legitimar as demandas dos movimentos sociais através de Declarações, Acordos, Tratados internacionais e seus respectivos Protocolos/Planos de Ação; e 3) para pressionar os governos para a implementação de medidas favoráveis aos grupos étnicos e raciais.

Particularmente, as Nações Unidas têm funcionado como um fórum onde indígenas e afrodescendentes vêm discutindo suas questões comuns por décadas, permitindo a criação e a circulação de temas, categorias, classificações e estratégias mais globais, todas forjadas através dos ativismos e de demandas para com os governos. Categorias como “autodeterminação”, “Estado plurinacional e multiétnico”, “afrodescendência” surgiram e/ou ganharam visibilidade e respaldo em contextos de encontros e conferências sediadas pela ONU (Van Cott, 2009). Estas articulações têm sido utilizadas pelos movimentos afrodescendentes para criar as próprias redes de transcomunidades (*transcommunity networks*) (Yashar, 2005). Estes fóruns, por sua vez, promovem a capacitação necessária para

que movimentos sociais diversos (e distantes) possam escalar em seu protagonismo e confrontar o próprio Estado.

Particularmente, os movimentos afrodescendentes da Venezuela e do Equador têm tentado se ajustar aos discursos da “diferença cultural” e de “minorias étnicas”, ou mesmo no escopo geral do discurso dos direitos humanos que organiza os documentos do Sistema Internacional para, por sua vez, tentar legitimar diante de seus países a titularidade de direitos coletivos (principalmente através da utilização da Convenção 169 da OIT). E isso tem influência na construção da agenda de reivindicações frente ao Estado. Em ambos os casos, o reconhecimento como “povo” tem sido central.

No caso brasileiro, a Convenção 111 (1958) sobre discriminação em matéria de emprego e ocupação, também da OIT, tem sido mais relevante nas articulações dessas demandas. A Convenção 111 tem por objeto comprometer os países membros com a implementação de políticas para se eliminar a discriminação, “por motivo de raça, cor, sexo, religião, opinião política, ascendência nacional ou origem social”, e garantir a igualdade de oportunidades e tratamento em matéria de emprego e profissão. Isso se deve ao caráter de dupla militância, na luta antirracista e na luta sindical de parte dos militantes do movimento negro no Brasil que conseguiu colocar a agenda pela igualdade racial no sindicalismo desde os anos noventa, com a criação da Comissão Nacional contra a Discriminação Racial na Central Única de Trabalhadores (CUT) e a denúncia do Brasil perante a OIT pelo descumprimento da Convenção 111. Para o final da década de 90, sob a presidência do sindicalista e político negro Vicente Paulo da Silva (Vicentinho), a CUT tinha uma agenda de luta antirracista para o movimento sindicalista brasileiro⁷² (Silva, M., 2008; Silva, J., 2008).

É preciso que se dê destaque ainda para o fato de a legitimidade dos governos latino-americanos estar sendo, afinal, avaliada também pelo intermédio de instituições internacionais e transnacionais de governança global em contexto de redemocratização ou de

⁷² Essa diferença entre a importância das Convenções da OIT nos países foi apontada constantemente pelas pessoas entrevistadas.

crise institucional. Desse modo, o cumprimento de Tratados e Pactos se tornou para os governos uma questão importante de reconhecimento internacional (Rodrigues, C. 2014).

Particularmente, a onda de reforma constitucional vivida na América Latina foi diretamente influenciada pelos acordos da Convenção 169 da OIT, que teve importante papel em definir os indígenas e suas comunidades tradicionais como um “povo”. Até 2013, quase todos os países de América Latina⁷³ tinham ratificado a Convenção 169 da OIT. Mais de 60% desses países a tinha ratificado ainda na década de 90: o Equador em 1998, e o Brasil e a Venezuela em 2002. Potencialmente, os acordos da Convenção 169 poderiam ser aplicados a outros grupos sociais, tais como as comunidades negras, conquanto estas conseguissem demonstrar as condições sociais, culturais e econômicas que os distinguissem da comunidade nacional (sendo “diferentes”) e, também comprovassem que conservavam as formas tradicionais de autogoverno (Van Cott, 2009; Walsh, 2012; Loveman, 2014).

Isso evidencia a pressão existente por legitimação das demandas em termos da diversidade, como temos afirmado ao longo deste capítulo, e não prioritariamente pelo reconhecimento da dívida histórica ou pela correção de injustiças coletivas. Isto muda discursivamente após Durban.

Mas, o reconhecimento como povo também confluiu com a demanda dos movimentos afrodescendentes na região de terem a sua existência reconhecida. Particularmente na América Latina, a construção da Nação como homogênea, implícita no discurso da mestiçagem que foi sendo construído desde os anos 30, negou a existência política de afrodescendentes e indígenas, estimulando o abandono das identidades étnico-raciais perante outras identidades. Exemplos dessas outras identidades são as figuras do camponês e do operário que eram mais abertamente estimuladas, uma vez que o acesso às políticas sociais, e mais ainda, a valorização social, dependia dessa vinculação (Ruelle, 2011; Johnson, 2012; Fernandes, 2015; Page, 2015). Cabe lembrar ainda que no meio de todo esse quadro, também estavam sendo produzidos os discursos acadêmicos sobre o multiculturalismo.

⁷³Com exceção de Cuba, República Dominicana, El Salvador, Panamá e Uruguai

No campo acadêmico, a prática política dos movimentos sociais a partir dos anos 70, principalmente no Canadá, nos Estados Unidos e no Reino Unido deu origem à discussão multiculturalista. Nas décadas seguintes, diversas teorias, com diversos enfoques foram produzidas para tentar explicar a ação dos novos movimentos sociais (feministas, étnico-raciais) (Campos, 2016).

Algumas autoras e autores exploraram propostas de transformação estrutural sob o mote do multiculturalismo nos anos 90 nos Estados Unidos, pensando o multiculturalismo como uma forma de visibilizar o privilégio branco ao salientar o carácter não-universal de ocidente (Murray; Smith, 1995), como uma proposta de descentrar Europa (Lugones, 1995), ou ainda de questionar os próprios princípios universalizantes do neoliberalismo que se associavam às distintas faces da opressão às políticas de “cidadania diferenciada” que estimulavam a aparição das desigualdades historicamente construídas no espaço público (Young, 1990, 1996). Ou também como uma forma de pensar os desafios das pessoas negras como minorias raciais nos Estados Unidos, após a luta pelos direitos civis (Outlaw, 1995)⁷⁴. A pretensão era “nomear o descentramento da identidade nacional” frente à proliferação subalterna da diferença (Hall, 2010).

Sob a consigna do multiculturalismo também se agruparam abordagens teóricas mais conservadoras. Estas estavam mais fortemente interessadas em criar uma aproximação entre a normativa liberal e a preocupação pela acomodação das demandas dos grupos baseadas na etnicidade. As respostas destas abordagens teóricas, usualmente, focalizam o grupo étnico ou racial e não as condições estruturais de privilégio ou de opressão presentes na sociedade (Kymlicka, 1996; Taylor, 1991).

Ao final dos anos 90, foi o multiculturalismo liberal “da diferença”, a tolerância e a “comercialização da diversidade” que resultou triunfante (Walsh, 2010), dando lugar a

⁷⁴ Sobre o pensamento multiculturalista não hegemônico ver: Harris, Dean. Multiculturalism from the margins: non-dominant voices, 199.5

críticas que salientavam como “desde a perspectiva do patriarcado capitalista da supremacia branca, a esperança é que os desejos do ‘primitivo’ ou as fantasias sobre o Outro possam se explorar continuamente, e que tal exploração aconteça de uma forma que reinscreva e mantenha o *statu quo*⁷⁵” sem que seja subvertida ou desafiada a dominação racista (bell hooks, 1996), as limitações de uma “política da identidade” ou de “reconhecimento das diferenças” frente às necessidades de representação e redistribuição nas demandas dos grupos (Fraser, 2007), ou ainda como o que se percebeu como uma espécie de “multiculturalismo despolitizado”, que atualizava o racismo no sentido de que a especificidade do outro reconstruía a universidade e a supremacia branca ocidental (Zizek, 2009).

Segundo Hale (2002), Kymlicka é dos intelectuais que mais influenciou o pensamento sobre grupos minoritários na América Latina. Seu livro *Multicultural Citizenship* (1995) foi traduzido para o espanhol logo em 1996, com ampla circulação na região. Campos (2016), nos mostra como nas discussões sobre ações afirmativas no Brasil, as produções teóricas de Kymlicka e Taylor influenciaram as discussões, ainda que com alguma apropriação inexata das teorias e mesmo se produzindo entendimentos equivocados das demandas do movimento negro e do problema racial nos países. Nem sempre é possível se identificar qual é a corrente teórica que, afinal, direciona uma política. Todavia, podemos afirmar que a noção de que o grupo deveria ser definível a partir de alguma diferença cultural permeou às possibilidades de implementação de políticas para afrodescendentes em toda a região, inclusive no Brasil, na década de 90.

Em que pese as dissonâncias conceituais e as limitações no plano da implementação das respectivas políticas, foi a partir das ideias generalizadas do multiculturalismo de que a homogeneização cultural e a negação das diferenças produzem injustiças, que se tornou possível introduzir a noção de direitos coletivos e de ação afirmativa para a população afrodescendente na América Latina.

⁷⁵ No original: desde la perspectiva del patriarcado capitalista de la supremacía blanca, la esperanza es que los deseos de lo ‘primitivo’ o las fantasías sobre el Otro puedan explotarse continuamente, y que tal explotación ocurra de una manera que reinscriba y mantenga el *status quo* (bell hooks, 1996, p. 18).

O multiculturalismo permitiu a produção de um novo espaço político no qual as demandas por direitos daqueles historicamente oprimidos e excluídos ganharam, enfim, a possibilidade de existência. E isso foi muito relevante em sociedades que, tradicionalmente, negavam a existência de negros e indígenas sob o discurso da mestiçagem. Essa perspectiva, ao fim, delimitou o tipo de política a ser implementada no período, qual seja: o campo da diversidade cultural ou da valorização étnica (Walsh; 2002; Hale, 2002; Yashar; 2005; Van Cott, 2009; Loveman, 2015). Foi no escopo do multiculturalismo neoliberal que se iniciou o processo de institucionalização das políticas para afrodescendentes na América Latina.

2.2. Institucionalização das demandas dos movimentos afrodescendentes 1980-2000

Nesta seção, descrevemos alguns dos processos que permitiram o reconhecimento dos movimentos afrodescendentes na região como atores legítimos na esfera pública nos três países aqui analisados. Nos interessa destacar os atos sequenciais que levaram à criação dos primeiros organismos explicitamente dedicados a atender as demandas dos movimentos afrodescendentes no Brasil, Equador e na Venezuela.

Como será possível observar, a despeito do avanço do período multiculturalista em denunciar a homogeneização e a negação das diferenças na produção de injustiças, os discursos relativos à identidade nacional e à democracia racial, funcionaram muito bem quando associados aos discursos multiculturalistas. Ambos argumentos foram mobilizados em toda a região tanto para tentar barrar as demandas dos grupos, quanto para gerar apoio.

2.2.1. Brasil 1980-2000: Institucionalização de políticas para a população negra como parte do projeto de expansão da democracia do movimento negro.

Observaremos aqui as demandas e as ações do movimento negro do Brasil que, de forma direta, levaram ao processo de institucionalização das suas demandas, na criação de leis e de um organismo de âmbito federal, para ser responsável pelas políticas para os afrodescendentes. Esse processo se iniciou com as ações realizadas por alguns grupos sociais para contestar a comemoração oficial do Centenário da Abolição da Escravidão, e à

articulação realizada pelos movimentos para a mudança constitucional realizada no país no final dos anos 90. Salientaremos o Centenário da Abolição da Escravidão, o processo Constituinte e os 300 Anos da Morte de Zumbi dos Palmares, líder maior da luta contra a escravidão no Brasil, como aquelas encruzilhadas a partir das quais se podem compreender os discursos produzidos pelo movimento negro nesse período.

Assim, apresentamos a agenda política do movimento negro na interação com os governos nesse período a partir da análise das proposições e estratégias de negociação contidas na Declaração da Convenção Nacional do Negro pela Constituinte (1986) e no Programa de Superação do Racismo e da Desigualdade Racial (1995). Entendemos que estas são as principais construções coletivas de expansão da democracia e de reparação da injustiça racial do movimento negro brasileiro, em âmbito nacional nesse período (Ribeiro, 2013). A análise desses documentos, juntamente com o contexto em que surgiram, nos permite caracterizar o projeto político do movimento negro em cada etapa de institucionalização da luta antirracista brasileira.

Interessa-nos revelar as principais tensões entre o projeto político do movimento negro e as primeiras respostas institucionais do Estado brasileiro, bem como salientar a relevância do discurso da reparação pela injustiça racial no discurso do movimento negro e suas tensões com relação ao discurso multiculturalista da época e com a construção do mito da democracia racial hegemônico.

Nenhum outro movimento afrodescendente na região conseguiu, ainda na década de 80, denunciar esse mito fundador da identidade nacional - o mito da democracia racial (Rodrigues, C., 2014) - e conseguiu, ainda, que sujeitos brancos de relevância nacional e acadêmica estivessem dispostos a romper com esse “pacto da ignorância” e reconhecer a existência do racismo, não apenas como um conjunto de práticas e valores rotineiros, mas no seu caráter estruturante na sociedade brasileira. Da análise da trajetória de institucionalização das demandas se entende que a elaboração de um projeto político próprio e independente das elites no poder, a ocupação de espaços de poder político e, principalmente, de eleição popular no Congresso, a produção de um debate acadêmico apontando para a discriminação racial e a

existência de séries de dados estatísticos históricos que demonstravam o abismo das desigualdades entre negros e brancos, contribuíram para que o movimento negro conseguisse, finalmente, posicionar bem cedo na região, o problema da população negra como um problema de desigualdades raciais entre negros e brancos. E isso se deu em um momento em que a agenda multiculturalista avançava (como vimos) intensamente na região. O mesmo feito não foi possível nem no Equador, nem na Venezuela, como se verá mais adiante.

Nesta seção analisamos o processo de criação dos primeiros organismos para tratar das questões étnicorraciais em âmbito federal que procuraram direcionar as demandas por políticas públicas do movimento negro do Brasil, sendo estas: a Fundação Palmares (1988), o Grupo de Trabalho Interministerial para Valorização da População Negra (1996), o Grupo de Trabalho para a Eliminação da Discriminação no Emprego e na Ocupação (1996), e o Conselho Nacional de Combate à Discriminação (2002).

O movimento negro brasileiro

O movimento negro do Brasil é sem dúvida o mais longo, extenso, heterogêneo e mais bem documentado de toda a região latino-americana. O seu grande diferencial foi, visando a desconstrução do mito da democracia racial⁷⁶, colocar a discussão sobre a questão racial no centro da sociedade e do Estado brasileiro e exigir dos governos uma tomada de posição frente a esse problema, enquanto lutavam também para ocupar os espaços de poder (Cardoso, 2002; Domingues, 2007; Gomes, 2012). Tudo isso foi sendo realizado, ainda em um momento em que o enquadramento da diferença cultural era aquele dominante na região. A mobilização contra a comemoração oficial do Centenário da Abolição da Escravidão e a luta para incluir suas demandas no processo Constituinte “foi decisiva para construir o

⁷⁶ A denúncia do mito da democracia racial tem sido basilar, uma vez que o mito se constitui como um discurso de dominação que impossibilita a ação política dos negros (Cardoso, 2002; Telles, 2003; Da Costa, 2014; Batista, 2016). Particularmente, o papel do (MNU) nos anos 70 foi de extrema importância para denunciar “o ideal político de convivência igualitária entre brancos e negros” (Guimarães, 2003, p. 102) que supõe a ideologia nacionalista da democracia racial.

movimento negro como sujeito político legítimo na esfera pública. Mais do que isso: o tema da injustiça racial inseriu-se na agenda nacional” (Rios, 2018, p. 262).

Podemos afirmar que se popularizou no Brasil a expressão “enegrecer o feminismo”, provocação de Sueli Carneiro (2003a), mas talvez seja ainda mais apropriado dizer que o movimento negro brasileiro buscou enegrecer sindicatos, partidos políticos, a academia, o movimento da luta pela terra, os movimentos culturais, a gestão pública, as casas legislativas, os organismos internacionais, enfim, colocar a luta antirracista nos mais diversos âmbitos da vida em sociedade. O entrecruzamento da discussão racial nessas múltiplas arenas é uma estratégia proposital do movimento negro brasileiro (Ribeiro, 2013) e tem conseguido fazer isso com sucesso relativamente maior do que na Venezuela ou no Equador, seja pelas extensas e complexas redes de alianças, seja pela ocupação desses espaços, na compreensão de que “a luta antirracista deve ser liderada pelos negros e negociada com aliados, envolvendo amplos setores políticos nacionais e internacionais” (Ribeiro, 2013, p. 124). Apesar da diversidade de correntes, interesses, ambiguidades e disputas internas no que tange às entidades e às individualidades que conformam o movimento negro, estes têm sido capazes de levar adiante uma agenda de transformações políticas na luta antirracista e, conseqüentemente, na expansão da democracia brasileira (Gomes, 2012).

Apesar da longa trajetória, que pode ser registrada pelo menos desde os anos 30 com a criação da Frente Negra Brasileira, só na década dos anos 80 que os governos começaram a dar alguma resposta às demandas históricas por políticas de enfrentamento à discriminação racial (Ribeiro, 2013). O final da década de 80 foi propício para se fazer repensar as questões raciais em um contexto de redemocratização (1985), de elaboração de uma nova Constituição (1988) e da discussão mais ampla sobre a cultura escravocrata no país, estimulada sobretudo pelo Centenário da Abolição da Escravidão (1988) no país. Esses elementos: “contribuí[ram] para uma ampla mobilização social e política que deu visibilidade ao problema do racismo e da desigualdade racial no Brasil e desencadeou a ruptura formal com a ideologia da democracia racial até então dominante no país” (Batista, 2016, p. 278). Ainda que não totalmente, pois o mito continuava limitando a garantia de direitos. O fim do regime militar e

subsequente abertura democrática, as mobilizações em torno ao centenário da abolição e a movimentação para a elaboração de uma nova Constituição significaram para os movimentos a oportunidade para articular suas demandas, lhes dando um caráter nacional e alcançando-se, afinal, o objetivo de ver as suas demandas colocadas no âmbito político.

Desde a democratização, o movimento negro tem pressionado os governos para a implementação de políticas públicas em benefício da população negra, e do Brasil como um todo. Essas demandas usualmente vieram na linguagem da reparação, da necessidade de reconstituir a memória histórica e da promoção de políticas redistributivas, fundamentais para se diminuir a brecha entre pessoas negras e brancas que era comprovável pelos vários indicadores socioeconômicos já elaborados. Com a produção de dados estatísticos, ativistas e pessoas da academia, aliados e aliadas, se apropriaram de uma linguagem que foi cara para aos políticos⁷⁷. A produção de estudos sobre raça, na academia, no próprio governo (a partir do IBGE e o Ipea) e na militância (a partir de ONGs como o Centro de Estudos das Relações de Trabalho e Desigualdades - CEERT), permitiu visibilizar e documentar o componente racial da desigualdade brasileira (Pereira, 2003; Lima, 2010; Batista, 2016). Os dados desafiavam abertamente o mito da democracia racial. Mas, além disso, a produção de dados permitiu ao país contrapor e fortalecer um discurso sobre a injustiça racial, ancorado na lacuna entre negros e brancos. Essa estratégia foi diferente do discurso da diferença cultural, mais dominante nos demais países da América Latina. Mas ainda assim, as políticas começaram a ser implementadas no Brasil a partir do campo da cultura que continua sendo um aspecto central da transformação da sociedade que o movimento negro se propõe a alavancar, mas que, quando isoladas da denúncia da persistência do racismo, permanecem no sistema de dominação e resultam inócuas.

Na década de 80 foi promulgado um conjunto de medidas orientadas à valorização do povo negro, muitas delas, inclusive, anteriores à exigência constitucional:

⁷⁷ Brasil é dos poucos países da região que conta com dados populações capazes de produzir series históricas sobre várias dimensões sociais da população negra.

Na década de 1980, foram tombados pelo patrimônio histórico dois símbolos da cultura negra: o terreiro de candomblé Casa Branca, na Bahia (1984) e a Serra da Barriga (1986), em Alagoas, sede do Quilombo dos Palmares. Destaca-se também a criação do Memorial Zumbi, em 1980, organização nacional que reúne representantes do movimento negro, da academia e de setores governamentais ligados ao Patrimônio Histórico e Artístico Nacional. Esse Memorial tinha como principal objetivo resgatar os valores da cultura africana, implantar na Serra da Barriga um polo da cultura de libertação afro-brasileira e recuperar a história do Quilombo dos Palmares e transformá-la em marco de luta no seio da comunidade negra brasileira (Batista, 2016, p. 249).

Ainda Guimarães (2001) observa que, nesse período, as reivindicações do tipo valorizativas eram mais facilmente atendidas porque se encaixavam no discurso da “nação diversa” e da valorização dos símbolos da cultura negra como símbolos nacionais. Além disso argumentamos que esses tipos de políticas são condizentes com o espaço político do multiculturalismo imperante na região.

As mulheres negras no Conselho Nacional dos Direitos das Mulheres

A primeira experiência efetiva de participação do movimento negro junto ao governo nacional se deu por via da militância das mulheres negras que pleitearam a sua participação no primeiro órgão federal de políticas para mulheres, o Conselho Nacional dos Direitos das Mulheres (CNDM-1985⁷⁸). Anterior à criação desta instância, os movimentos já tinham conquistado alguns espaços de representação legislativa e de participação estadual ou municipal (Ribeiro, 2013; Rios, 2018)⁷⁹. A participação das mulheres negras permitiu colocar, tanto para os movimentos feministas quanto para o Estado, a discussão de raça e a sua interseção com o gênero. Neste Conselho participaram lideranças como Benedita da Silva,

⁷⁸ Antes, no âmbito estadual tinha sido criado o Conselho Estadual da Condição Feminina em São Paulo (1983), o conselho tinha sido criado sem participação de mulheres, assim que elas se organizaram e criaram o Coletivo de Mulheres Negras para pressionar por representação.

⁷⁹ Por exemplo, Abdias Nascimento era deputado federal e tinha tentado avançar uma agenda legislativa (1983 e 1986). A primeira experiência de interação com o governo se deu no âmbito estadual a partir da militância das mulheres negras, que conseguiram a abertura de um espaço próprio dentro do Conselho Estadual da Condição Feminina criado em 1983 no estado de São Paulo como uma conquista do movimento feminista. Logo depois, no mesmo estado de São Paulo se constituiu o Conselho Estadual de Participação e Desenvolvimento da Comunidade Negra (1984) produto da pressão de lideranças negras vinculadas ao partido político Movimento Democrático Brasileiro (MDB) e inspirado no movimento feminista que já tinha conquistado uma instância específica para introduzir sua agenda na gestão pública (Rios, 2018).

Lélia Gonzalez, Sueli Carneiro e Tereza Santos, e, só em 2002 pela primeira vez, uma mulher indígena tomou parte no CNDM. Além de importantíssimos documentos de diagnóstico da condição do negro e da mulher negra, tal participação no Conselho foi importante para criar o primeiro Programa Nacional da Mulher Negra, coordenado por Sueli Carneiro, entre os anos de 1988 e 1989, bem como organizar o posicionamento público do movimento negro sobre a contra-comemoração à abolição da escravidão (Ribeiro, 1995; Carneiro, 2003b; Schumacher, 2006; Borges, 2009; Ribeiro, 2013; Gomes, A. Rios, 2018; Nascimento, 2018).

As medidas desse Conselho explicitando a discussão racial, o seu foco na interseção com o gênero e a classe, bem como a execução de atividades com um potencial real de transformar o pensamento racista da época (como aquele presente no Tribunal Popular Winnie Mandela como será exposto mais adiante), difere em muito das atividades que encontramos, para o mesmo período, no restante da região (e no mesmo Brasil, quando pensamos nas ações implementadas por outros governos). Isto nos permite introduzir a agência dos movimentos sociais, como um elemento que, de fato, produziu resultados não esperados e que tensionaram a noção dominante no “espaço político do multiculturalismo”.

Assim, as articulações para a contestação da comemoração do Centenário da Abolição da Escravatura e as denúncias, seja contra o racismo, seja contra a desigualdade racial, ainda imperantes no Brasil, contribuíram de maneira crucial para a conformação de um movimento de mulheres negras (Carneiro, 1993) e, também, para o movimento negro de homens e mulheres, levando a uma grande mobilização de toda a militância negra no país.

No marco da contra-comemoração da abolição foram realizados encontros e seminários criticando a farsa da abolição, onde, inclusive algumas manifestações públicas foram fortemente reprimidas. Todas essas atividades foram ampliando o debate público sobre a questão racial no país, colocando a temática na sua agenda pública, para além da acadêmica e daquela pertencente às e aos próprios ativistas. No marco das comemorações do Centenário da Abolição, diversos setores governamentais e da vida pública se pronunciaram sobre o racismo no Brasil:

O Ministro da Cultura Celso Furtado, o qual coordenou a comemoração do evento no nível do governo federal, abriu as festividades proclamando que “a ideia de que a democracia racial no Brasil é falsa tanto que a maioria esmagadora da população negra vive marginalizada e na pobreza”. Luiz Inácio da Silva, líder político do PT, denunciou a democracia racial como um “*apartheid* de fato”. A Igreja Católica fez da questão racial o tema central de sua Campanha da Fraternidade de 1988 e reconheceu a cumplicidade da igreja com a escravidão no passado e conclamou os fiéis para um esforço sistemático contra as injustiças raciais no Brasil (Andrews, 1995, p. 231).

Cabe ressaltar, todavia, que entre a sociedade e mesmo no âmbito interno do próprio governo, existiram posturas contrárias sobre afirmar a realidade do racismo e sobre o papel do Estado no seu combate. Como veremos, no caso do Tribunal Popular Winnie Mandela.

Uma das atividades centrais, na denúncia da farsa abolição, foi a realização do Tribunal popular Winnie Mandela, que foi uma simulação com o fim de julgar simbolicamente a Lei Áurea, julgar os crimes cometidos pelo Estado contra a população negra no Brasil e ainda denunciar o *Apartheid* na África do Sul. O CNDM estava vinculado ao Ministério da Justiça brasileiro e o Ministro, à época, fez grande pressão para evitar a realização dessa atividade. E isso se deu a partir de distintas alegações, entre elas: a de que o Estado brasileiro não poderia “julgar” a sua própria lei, que não poderia julgar o racismo, pois não haveria racismo no Brasil. Ao final, o governo concordou, entendendo que seria um julgamento “genérico” sobre o preconceito racial (Borges, 2009; Ribeiro, 2013; Nascimento, 2018). Mesmo com as tentativas do governo de esvaziar o significado do Tribunal:

A experiência deste tribunal marcou significativamente a história do movimento negro brasileiro e, ainda hoje, é utilizado como referência para pontuar a resposta ativa de mulheres negras frente a desumanização do povo negro. O tribunal serviu ainda para descortinar o mito da democracia racial, promover resistência e denuncia a nível transnacional e visibilizar ações de atenção e autocuidado para pessoas negras (Nascimento, 2018, p. 21).

Arriscamos a afirmar aqui que o carácter evidentemente antirracista ao se acionar essa instituição governamental foi possível, mesmo em oposição ao próprio governo e não como uma medida institucional, por insistência do movimento de mulheres negras, e o apoio de algumas feministas brancas, que conseguiram direcionar os recursos da instituição para fazer avançar a agenda de luta contra o racismo. A abertura desse espaço institucional não se deu a partir de uma consciência no governo nacional de tratar a questão racial no Brasil. Aliás as

tentativas de evitar as atividades evidenciam que o governo da época operava sob a negação do racismo, ao tempo que diversos estereótipos racistas sobre as mulheres negras dificultavam a construção de alianças com as mulheres brancas⁸⁰.

Assim, como se verá em outros momentos, a capacidade dos movimentos sociais de controlar a agenda governamental, mesmo que temporariamente é um elemento importante para tensionar o discurso dominante. Por outro lado, os governos não conseguem controlar totalmente os resultados da abertura ou fechamento de espaço institucional para os movimentos sociais.

O CNDM foi esvaziado logo após, no governo de Collor de Mello. Sem reais possibilidades de funcionamento, as mulheres se retiraram dele. Através da cooperação internacional, surge uma outra forma de organização, como ONGs profissionais trabalhando sobre os temas de gênero e raça (Paschel, 2016; Rios, 2018). A passagem pelo governo deixou um aprendizado institucional que foi aproveitado para se conseguir acesso aos financiamentos da cooperação internacional, uma vez que o movimento negro se colocava como opositor ao governo Collor de Mello e não havia estrutura de oportunidades no governo federal para, afinal, se obter a implementação dos novos direitos inscritos na nova Constituição (Rios, 2018). O movimento negro e o movimento de mulheres negras, insistiram nos âmbitos local e estadual, em gestões com maior abertura política e após intensa negociação conseguem criar instituições específicas para a população negra em alguns estados e municípios⁸¹ e que serviram de base para a estruturação da Secretaria Nacional de Promoção da Igualdade Racial (Seppir) em 2003.

⁸⁰ Silva e Wolff (2019) mostram através do relato das participantes como o próprio racismo atravessava o funcionamento desses conselhos e como dificultava a solidariedade das mulheres brancas com as pautas colocadas pelas mulheres negras.

⁸¹ Surgem a Secretaria Extraordinária de Defesa e Promoção das Populações Negras, a (Sedepron), no Rio de Janeiro em 1991, transformada na Secretaria Extraordinária de Defesa e Promoção das Populações Afro-Brasileiras (Seafro) em 1994; a Coordenadoria de Assuntos para a População Negra, Cone, em São Paulo em 1992; a Secretaria Municipal para Assuntos da Comunidade Negra em Belo Horizonte, em 1998; a Assessoria de Defesa da Comunidade Negra do município de Santo André, 2001; a Secretaria Municipal para Assuntos da Comunidade Negra (Smacon), 1998 além de outro conjunto de instituições menos documentadas (Ribeiro, 2013; Rios, 2018).

Já a primeira instituição de âmbito nacional que nasceu com o objetivo explícito de se direcionar para a temática racial no Brasil foi a Fundação Cultural Palmares (FCP). Ela foi criada em 1988 como órgão vinculado ao Ministério da Cultura. A FCP é a resposta do governo Sarney (1985-1990) à onda de protestos liderada pelo movimento negro contra a comemoração oficial do Centenário da Abolição da Escravatura, que denunciava a comemoração do fim da escravatura como uma farsa, enquanto à população negra brasileira enfrentava a continuidade da escravidão, manifestada nas péssimas condições de vida e na persistência da desigualdade e da discriminação racial (Rodrigues, V. 2014).

A criação da FCP é um dos elementos que nos permite pensar na influência real do *espaço político do multiculturalismo* sobre o Brasil. Logicamente, a criação dessa instituição pode ser explicada apenas como uma tentativa de se controlar o conflito social, mas nos interessa salientar que foi o discurso da diferença cultural, dominante neste momento na região, justamente aquele que foi utilizado pelo governo brasileiro para legitimar a sua criação.

Enquanto para um setor isso representou algum avanço, no sentido de ser uma ação concreta no caminho de implementação de políticas públicas para a população negra, e que ademais ia ao encontro das demandas por reconhecimento e visibilidade do valor histórico e cultural da população negra; para outro, revelava o caráter culturalista ao qual seria relegada a problemática da desigualdade racial e as demandas de caráter mais redistributivo do movimento negro (Lima, 2010; Nascimento, V., 2010; Rios, 2018).

Se a predominância do multiculturalismo possibilitou a criação de algumas políticas, como a criação da FCP (especialmente sob a ótica da proteção e difusão da cultura negra), ainda a existência dessas medidas dependia da força dos principais atores envolvidos no processo. Assim, o governo Collor de Melo (1990-1992) deliberou por extinguir a Fundação Palmares como parte do seu programa de austeridade, sob a alegação de redução de gastos (Rios, 2018). Ainda que os objetivos dessa instituição tenham ficado muito aquém das demandas do movimento negro, os militantes se organizaram para lutar pela manutenção dessa instituição. “Segundo os ativistas, o órgão servia para a ‘eliminação do racismo’ e para

criar um ‘espaço de representação’ em uma ‘relação direta com o poder central’” (RIOS, 2018).

Ainda, em defesa da FCP, no senado foi mobilizado o discurso nacionalista da democracia racial como parte da identidade nacional e do carácter fundamentalmente miscigenado/misturado da sociedade brasileira para favorecer a revogação da medida⁸², a FCP não desapareceu, mas operou debilmente nos anos Collor (Rios, 2018).

O discurso da identidade nacional e da democracia racial funcionaram, assim, muito alinhados ao discurso multiculturalista, e veremos que ele foi sim mobilizado em toda a região, tanto para tentar barrar as demandas dos grupos, quanto para gerar maior apoio e adesão.

Em paralelo, outro momento importante de organização e visibilidade do movimento negro, se deu a partir da proposta Constituinte já em 1987. A “Constituição Cidadã” foi elaborada no mais democrático processo da história constitucional do país: “a Constituição de 1988 deu início a um período consistente e duradouro de vigência das liberdades públicas e de solidez das instituições democráticas” (Schwarcz; Starling, 2015, p. 489), que só foi interrompido, em 2016, com o golpe jurídico-parlamentar contra a Presidenta Dilma Rousseff.

A declaração da convenção nacional do negro pela Constituinte

Com relação à proposta de mudança constitucional, o movimento negro do Brasil se organizou em distintos focos para pressionar pela inclusão das suas demandas na proposta constitucional. Assim, as principais propostas vieram pelo menos por três vias: a Comissão de Notáveis⁸³ proposta por Afonso Arinos; a Subcomissão de Negros, Populações Indígenas,

⁸²Sobre o discurso da sociedade mestiça como discurso aparentemente favorável às reivindicações da população negra ver Flávia Rios (2018).

⁸³Sarney nomeia uma Comissão Provisória de Estudos Constitucionais para elaboração de um anteprojeto de constituição. Essa comissão foi presidida pelo jurista Afonso Arinos de Mello Franco e ficou conhecida como “Comissão de Notáveis”, e contava com 50 integrantes, representando diversas perspectivas políticas e ideológicas. Não houve, porém, a indicação de nenhuma personalidade negra pra compor a Comissão. Depois de um período tenso de negociações, Hélio Santos, integrante do PMDB paulista e

Deficientes e Minorias (1987) e a Convenção Nacional do Negro pela Constituinte, realizada em agosto de 1986 e organizada principalmente pelo Movimento Negro Unificado (MNU). Além destes, em 1986 se realizou o I Encontro de Comunidades Negras Rurais do Maranhão, do qual surgiram as propostas dos movimentos quilombolas (Rodrigues, V., 2012, p. 183; Rodrigues, C. 2014).

Produto das mobilizações pela Constituinte, principalmente a partir da realização da Convenção do Negro pela Constituinte, o movimento negro conseguiu produzir uma agenda de reivindicações com ampla participação nacional, além do fortalecimento da relação entre os Deputados Constituintes que já faziam parte do movimento negro, e com outros Deputados com os quais existia proximidade ideológica⁸⁴ (Moura, 1988; Ribeiro, 2012; 2013).

Dentre as subcomissões, a de Negros, Populações Indígenas, Deficientes e Minorias propiciaram o enfrentamento dos debates e formulações quanto à demarcação de terras (quilombolas e indígenas); racismo, discriminação, direitos dos negros e o mito da democracia racial; isonomia nas relações de trabalho, entre outros. Dessa maneira, resultou num significado positivo, no sentido de elaboração de proposições para estabelecimento de um Estado democrático de direito e garantidor dos direitos fundamentais (Ribeiro, 2013, p. 136).

A Declaração resultante da Convenção Nacional do Negro pela Constituinte explicita uma agenda de negociação entre o Estado e o movimento negro. A Declaração ainda torna evidente as tensões para com o discurso multiculturalista que predominava no Sistema Internacional de Direitos Humanos e que, por sua vez, forçava a utilização do termo “etnia” em detrimento de raça. Mas essa movimentação também permitiu observar, na agenda do movimento negro, a necessidade de se reparar a “memória coletiva” e de se romper o “pacto da ignorância”. Vamos nos deter na leitura da Declaração resultante da Convenção Nacional do Negro pela Constituinte para entendermos melhor quais eram, afinal, as principais demandas do movimento negro brasileiro nos anos 80. Queremos evidenciar sobretudo a presença de uma linguagem “da reparação” em contraposição a uma linguagem “da diferença cultural” que seria aquela bem mais admissível no governo.

presidente do recém-criado Conselho da Comunidade Negra de São Paulo, passou a integrar a Comissão (Rodrigues, C., 2014, p.256).

⁸⁴ Ribeiro (2013) menciona Benedita da Silva (PT/RJ), Carlos Alberto Caó (PDT/RJ), Edmilson (PCdoB/RJ), Paulo Paim (PT/RS) do movimento negro, e Luiz Inácio Lula da Silva do Partido dos Trabalhadores.

Podemos afirmar que o “sujeito coletivo negro” se definiu aqui como “cidadão brasileiro” que não tem seus direitos plenamente reconhecidos e como um “segmento étnico-social” politicamente organizado e definido a partir da classe e da raça. O Brasil foi definido como uma “sociedade multiétnica”. A saliência da multiétnicidade foi importante como um discurso que se contrapôs ao caráter homogeneizador da ideologia da democracia racial, mas não foram a diferença ou as características culturais distintas que ofereceram base às reclamações neste documento. O que preponderava nele era o reconhecimento de uma história de dominação, do resgate da memória de uma injustiça histórica, e com isso da restauração da memória coletiva, bem como a afirmação do papel ativo do Estado na continuidade da discriminação e na manutenção da desigualdade racial. Vejamos o próprio documento:

Cabe esclarecer que nossa denominação de “NEGROS”, engloba todos aqueles que possuem caracteres, fenótipos e, ou genótipos, dos povos africanos que aqui foram trazidos para o trabalho escravo. Conforme as leis estabelecidas, os Africanos foram violentados e despojados de seus direitos inalienáveis, e, hoje, a despeito de *libertação* forjada juridicamente, há 98 anos, Nós Negros, os descendentes daqueles que edificaram o patrimônio econômico nacional, continuamos na aviltante condição de marginalizados sociais, discriminados e majoritariamente alijados do processo de evolução social. E, dessa feita, o MOVIMENTO NEGRO NACIONAL é formado por todos aqueles que conscientes, de nossa condição enquanto *cidadãos brasileiros*, nos encontramos politicamente organizados em Grupos que sistematicamente, combatem o *Racismo* no Brasil, e, ainda por aqueles outros que lutam por preservar os valores espirituais, morais, sociais e culturais que nos foram legados pelos incontáveis filhos apartados da *Mãe-África*. (Convenção Nacional do Negro pela Constituinte, 1986).

Veremos que a restauração da memória coletiva, na enunciação da verdade da escravidão e seus efeitos, no resgate da resistência dos e das africanas e seus descendentes e da participação da população negra na construção da nação ocupa a narrativa dos movimentos sociais na região.

O documento dessa Declaração foi orientado, ao mesmo tempo, para uma noção de inclusão⁸⁵ e uma noção de justiça reparativa. Muitas das reivindicações enunciadas na Declaração da Convenção do Negro pela Constituinte se referem à universalização real dos

⁸⁵ Que mostra uma concordância com os valores morais da República, mas evidência que não são aplicados ao povo negro.

direitos para a população negra e pobre: direito à moradia, direito à terra e ao território especialmente para as comunidades quilombolas, democratização do sistema educativo, garantia de um sistema de saúde pública e direitos públicos e universais em geral como transporte, previdência etc., fortalecimento das garantias individuais e reformas ao sistema de justiça, garantias ao sistema penitenciário, medidas para enfrentar a violência policial, universalização e ampliação dos direitos laborais, incluindo o reconhecimento da profissão de “empregada doméstica”, bem como reivindicações sobre os direitos das mulheres. Esse amplo leque de reivindicações evidencia, por certo, o reconhecimento do caráter estrutural da opressão racial no Brasil.

Outro conjunto de reivindicações se propôs a repensar a Nação, e não apenas a inclusão de homens e mulheres negras. Foram aquelas reivindicações orientadas a se promover mudanças na narrativa sobre a memória histórica da presença da população negra no Brasil e sobre a história da escravidão, principalmente reivindicando mudanças no sistema educativo brasileiro com o ensino da história e da cultura africana e afro-brasileira, a proibição de material educativo ou de qualquer índole que fomentasse a discriminação e o preconceito e a proposta de instituição do Dia Nacional da Consciência negra. Essas demandas foram mantidas, de forma quase invariável, ao longo de toda a história do movimento negro no Brasil.

A Constituição de 1988 em chave de multiculturalismo

A Constituição de 1988 é considerada um marco importante para a redemocratização do Brasil. Durante o processo Constituinte, o movimento negro conseguiu inserir na nova *Carta Magna* duas de suas demandas históricas: o reconhecimento da propriedade sobre as terras às comunidades oriundas dos Quilombos (Artigo 68, das Disposições Transitórias) e o estabelecimento do crime de racismo como inafiançável e imprescritível⁸⁶ (Art. 5º). Além

⁸⁶ Com a Constituição Federal de 1988, no Brasil, o racismo se tornou crime inafiançável, imprescritível e sujeito à pena de reclusão. E, a partir de 1989 sob o espírito dessa Constituição, a Lei 7.716/89 passou a reger os crimes de preconceito étnicorracial nesse país. O primeiro instrumento legal para se proibir explicitamente a discriminação racial no Brasil foi a Lei 1.390, de 1951. Apesar de a Lei considerar o racismo apenas uma contravenção penal e desta ter pouca clareza em relação ao seu alcance impositivo, tem a virtude de representar a aceitação pública, por parte da classe política, do preconceito racial no

dessas duas conquistas em benefício da população negra, o artigo 3º da Constituição é usualmente usado como expressão do compromisso do Estado com a redução das desigualdades raciais e sustentação constitucional para as políticas de ações afirmativas.

A Constituição brasileira de 1988 é considerada como uma das constituições pioneiras no ciclo de mudanças constitucionais conhecido como “novo constitucionalismo” pela sua extensa vocação social, pelo reconhecimento de outras culturas em *status* de igualdade e pela garantia de direitos específicos baseados na compreensão da origem histórica dessas outras comunidades culturais, a saber: povos indígenas e comunidades quilombolas.

A Constituição cidadã dedica um capítulo inteiro⁸⁷ ao reconhecimento dos direitos específicos para a população indígena e, ao longo do texto constitucional, os direitos universais são relacionados com o respeito aos costumes, práticas, modos de vida e formas ancestrais de organização social das comunidades indígenas. Ele também define o direito à terra como “direitos originários” para os indígenas e as comunidades quilombolas e dispõe a titulação como garantia ao território (arts. 68 e 231), legitimando que a existência dessas comunidades é anterior à própria conformação do Brasil como República, e ainda estabeleceu a educação intercultural bilíngue nas comunidades indígenas (art. 210). Todos esses direitos representaram uma mudança com relação ao integracionismo do período anterior, o que demonstra aspectos claros de caráter multiculturalista na Constituição cidadã⁸⁸.

Paradoxalmente, temas mais discutidos como a necessidade de ação afirmativa não entraram explicitamente na Constituição, mas entraram na discussão sobre os quilombolas que, segundo Ribeiro (2013), foi mais difícil de colocar nos debates, por causa do desconhecimento.

Brasil e da necessidade de uma atuação pública para se erradicá-lo.

⁸⁷ Título VIII. Da ordem social. Capítulo VIII. Dos índios.

⁸⁸ Pensar o Brasil dentro do contexto latino-americano nos permite inserir a Constituição brasileira dentro do contexto de mudanças multiculturalistas na região. Contudo, existem autores que propõem pensar a Constituição brasileira não como parte do Novo Constitucionalismo latino-americano, mas como parte do Neoconstitucionalismo europeu. Sobre esse debate ver: Ferreira; Pinheiro (2019).

De certa forma, o reconhecimento constitucional de quilombolas e indígenas, se encaixava bem com o discurso multiculturalista da época, o reconhecimento de grupos que se entendem como “diferentes” das elites políticas ou do ideal de Estado-Nação e que contém a tríade “cultura + linguagem + território” que os tornariam grupos identificáveis e, afinal, merecedores de direitos. De certa forma, também as elites políticas consideravam menos ameaçantes o desenho das políticas desse tipo. Por exemplo, afirmou French (2009) que a cláusula de quilombos foi incluída na Constituição de 1988 porque se pensou como um gesto simbólico para pacificar ativistas do movimento da consciência negra, sem maiores implicações materiais. Contudo, estas decisões se tornaram na base para a expansão de direitos à terra para as comunidades negras rurais. Mas o Brasil, diferente do discurso multiculturalista latino-americano da época, avançou ainda na criminalização do racismo e, de forma indireta, na possibilidade de políticas afirmativas com a Constituição de 1988, ainda que o combate às desigualdades raciais não tenha sido objeto de tratamento específico (Jaccoud, 2009).

Foi esse reconhecimento da diversidade cultural e dos direitos coletivos para alguns povos que levou Raquel Yrigoyen (2011) a considerar o Brasil como parte do “novo constitucionalismo latino-americano”. Todavia essa caracterização o coloca no primeiro estágio do Constitucionalismo Multicultural, principalmente porque o temor de divisão do Estado e de se especificar direitos de autogoverno teria impedido maiores avanços. Assim, também importa destacar que foi mantida a lógica de “uma nação-um Estado”. Esta, na verdade, só veio a ser questionada no século XXI, com as Constituições pluriculturais do Equador e da Bolívia

A partir da segunda metade da década de 1990, a discussão sobre as desigualdades raciais ganhou maior centralidade na sociedade brasileira e o movimento negro passou a demandar por ações concretas de superação da desigualdade racial. Foi assim que se deu a aproximação maior entre o movimento negro e o governo brasileiro, percebido após a Constituição Federal de 1988 como mais permeável à discussão racial, (Lima, 2010; Gomes, 2012; Rios, 2018). Com a governo Fernando Henrique Cardoso (FHC - 1995-2003) se abriu

uma nova estrutura de oportunidades para o movimento negro (Rios, 2018), e junto com as atividades da comemoração do tricentenário de Zumbi dos Palmares, o movimento negro soube reposicionar a discussão racial na esfera pública.

Na Marcha Zumbi, o movimento negro do Brasil conseguiu movimentar representantes de movimentos sociais de distintas organizações de todo o país: a CUT, o Partido dos Trabalhadores (PT), a Central de Movimentos Populares, o Movimento dos Trabalhadores sem Terra, os movimentos feministas, entre outros, e apresentaram o *Programa de Superação do Racismo e da Desigualdade Racial* ao então Presidente FHC. Esse documento apresentava um conjunto de demandas para o governo enquanto políticas públicas referentes às mais diversas áreas, tais como: trabalho, educação, cultura, saúde, violência, mulher negra etc. (Marcha à Brasília, 1995; Lima, 2010; Ribeiro, 2013; Batista, 2016). A capacidade de mobilizar distintos setores da sociedade sob a pauta do movimento negro foi uma característica diferenciadora do movimento negro do Brasil quando comparamos em relação aos movimentos afrodescendentes do Equador e da Venezuela. Para estes dois últimos parece ter sido muito mais difícil produzir alianças com outros setores das lutas sociais.

FHC (1995-2003) recebeu a Marcha de Zumbi dos Palmares e anunciou a instalação do Grupo de Trabalho Interministerial para Valorização da População Negra (GTI - 1995), ligado ao Ministério da Justiça brasileiro⁸⁹, decretando o reconhecimento de Zumbi dos Palmares como Herói Nacional (1996) e entregando títulos a oito comunidades quilombolas (1997). Já no Ministério do Trabalho foi implementado o Grupo de Trabalho para Eliminação da Discriminação no Emprego e na Ocupação (GTDEO - 1996), em resposta a uma reclamação formal apresentada perante a OIT pela CUT, por descumprimento da Convenção 111 (Rodrigues, C. 2014).

O GTI já estava sendo desenhado no governo com a participação de ativistas negros do próprio partido do governo, tendo-se Hédio Silva à frente desse processo. Vários e várias militantes do movimento participaram do GTI, que foi avaliado como uma grande

⁸⁹ Helio Santos é nomeado relator do Grupo Interministerial.

oportunidade de desenhar as políticas públicas, de colocar a questão da persistência do racismo na sociedade brasileira que, ainda na época, era majoritariamente negado, e de traduzir a demanda por ações afirmativas em políticas públicas concretas, seja na área da cultura, da educação, do trabalho ou do desenvolvimento agrário, ainda que estas não tenham sido, de fato, implementadas (PBR, 2002; Alberti; Pereira, 2007).

Além disso, no *I Programa Nacional de Direitos Humanos* (1996⁹⁰) se fez menção às mulheres e aos negros pela primeira vez como sujeitos da política e se contemplaram objetivos de valorização e de compensação dentre os quais salientamos: formular políticas compensatórias que promovessem social e economicamente a comunidade negra, apoio a iniciativas privadas que realizassem “discriminação positiva”, o desenvolvimento de ações afirmativas para o acesso dos negros aos cursos profissionalizantes, à universidade e às áreas de tecnologia, e, o estímulo para que os livros didáticos enfatizassem a história e as lutas do povo negro na construção do país, eliminando-se os estereótipos e as discriminações, o estímulo à inserção de população negra nos setores governamentais como política de ampliação do acesso ao mercado de trabalho. Todas essas políticas foram apresentadas e tinham distintos prazos de execução (curto, médio, longo) (Lima, 2010; Ribeiro, 2013; Da Costa, 2014; Batista, 2016).

Para alguns autores, a chegada à Presidência do sociólogo Fernando Henrique Cardoso incidiu positivamente para que a desigualdade racial fosse, afinal, colocada na agenda nacional. Essa abertura pode ser explicada pela própria trajetória política de FHC, que já teria se debruçado sobre as relações raciais no Brasil e “porque parte das lideranças civis negras que estiveram na formação do conselho da comunidade negra do Estado de São Paulo estavam estreitamente ligada à base política de FHC durante suas campanhas eleitorais sob a sigla do (P)MDB” (Rios, 2018, p. 277). Foi assim possível observar a importância das redes de aliança nesse contexto de maior abertura à agenda e da participação do próprio partido do governo para se fazer avançar a agenda do movimento negro brasileiro.

⁹⁰ Ver: <http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/bibliotecavirtual/dh/volume%20i/pndhlei1904.htm>

Durante a “Marcha Nacional Zumbi dos Palmares contra o Racismo, pela Cidadania e a Vida” o movimento negro entregou ao Presidente Cardoso o “Programa de Superação do Racismo e da Desigualdade Étnico-Racial” (1995). Esse documento, também nos permite observar a lacuna entre o discurso de reivindicações do movimento e as respostas do governo, ao pensarmos a resposta do governo que foi a criação de uma instância para a “valorização” da população negra *versus* a demanda por superação do racismo e da desigualdade que vêm do próprio movimento.

Outro aspecto importante a ser ressaltado é que, ainda quando a Convenção 169 se constituía no instrumento do Sistema Internacional, a partir do qual a região enquadrava suas demandas por direitos, o Brasil fazia mais uso da Convenção 111, que deu origem ao GTDEO, a primeira resposta institucional efetiva com o intuito específico de direcionar os problemas de desigualdade racial. Essa diferença com relação à região se deveu, principalmente, em função às origens das reivindicações do movimento negro mapeadas a partir das alianças com o movimento sindical, uma trajetória que não foi encontrada nos outros movimentos negro da região. Nos outros países, ainda que encontremos ativistas que também participam de sindicatos, não foi identificada uma ação coletiva orquestrada entre os dois movimentos que colocasse a discussão racial a partir de dentro do próprio sindicalismo. Isso parece ter se dado apenas no caso brasileiro.

Programa de superação do racismo e da desigualdade racial

Com o *Programa de Superação do Racismo e da Desigualdade Racial*, o movimento negro exigiu, afinal, a formulação mais efetiva e concreta de políticas de promoção da igualdade racial:

Com esses propósitos a Marcha Zumbi dos Palmares contou com cerca de 30 mil pessoas de todo o país e apresentou à sociedade e ao governo o Programa que contém diagnóstico que identifica a exclusão, o genocídio e a descaracterização da população negra, destituída de sua cidadania; elabora uma crítica sistemática à institucionalização do racismo e ressalta a necessidade de coibi-lo e superá-lo; e apresenta, também, um rol de reivindicações e indicações para o desenvolvimento de políticas públicas (terra, educação, condições de vida e saúde, trabalho, segurança/violência policial, cultura e comunicação, democratização da informação, religião) (Ribeiro, 2013, p. 141).

Segundo Ribeiro (2013), o *Programa de Superação do Racismo e da Desigualdade Racial*, documento resultante da Marcha de Zumbi (1995), foi uma importante referência para a elaboração de políticas públicas de igualdade racial (e ainda o é, até os dias atuais).

No documento, o movimento negro se apropriou da linguagem de formulação de políticas públicas e apresentou um diagnóstico baseado em dados estatísticos que demonstrava a persistência das desigualdades socioeconômicas entre negros e brancos. Nesse documento, o movimento exaltou seu papel no trabalho de desvendar o mito da democracia racial e de evidenciar a desigualdade racial no país, de modo, que o seguinte passo precisaria ser o comprometimento do Estado com ações efetivas para a erradicação dessa desigualdade. Nesse documento, o movimento negro responsabilizou o próprio Estado pelas ações e omissões que levaram à continuidade da desigualdade racial até os dias presentes.

Com esse documento, o movimento negro colocou o problema do racismo como um problema do Brasil e uma limitação à experiência da democracia brasileira, de fato, explicitando o caráter nacional da luta do povo negro e colocando a luta antirracista dentro do projeto de democratização, uma vez que “a temática das desigualdades raciais não configura um problema dos e para os negros, mas se refere à essência da invenção democrática”, assim no documento se declara que: “a perpetuação das práticas discriminatórias é um grave e manifesto atentado ao princípio constitucional da igualdade, pedra angular da democracia” (Marcha Zumbi, 1995).

Basicamente, as reivindicações foram de dois tipos: aquelas que buscavam romper com a base material e econômica do racismo e aquelas que pretendiam romper com os mecanismos de sustentação simbólicos da desigualdade racial.

Ainda que o discurso geral das reivindicações do movimento negro do Brasil girasse em torno de se afirmar uma narrativa da necessidade de reparação⁹¹ e de expansão da democracia, outros conceitos próprios da discussão sobre multiculturalismo nos anos 90

⁹¹ Em 1993, se deu um Movimento pelas Reparações (MPR), este apresentou um Projeto de Lei na solenidade realizada na tarde do dia 20 de novembro no Congresso Nacional, e que foi representado pelo Deputado Paulo Paim (Domingues, 2007).

apareceram também no *Programa de Superação do Racismo*, tais como: a valorização da pluralidade étnica que caracterizaria a população brasileira e o respeito à diferença, que demonstraria a influência do teor das discussões na época. Porém, a exigência maior foi por “uma política nacional de combate ao racismo e às desigualdades raciais” (Marcha Zumbi) e não por políticas diretamente de caráter culturalista ou de reconhecimento simbólico da diversidade. Este é um aspecto importante considerando-se que, para a década de 90, a retórica da diversidade étnicorracial na fórmula do reconhecimento constitucional, como já salientamos, era a perspectiva dominante na América Latina (ao menos por parte das elites políticas da região).

Duas temáticas foram particularmente importantes para o movimento negro no Brasil neste período, elas foram: a particularidade da discriminação contra a mulheres negras, que ganhou destaque a partir de duas problemáticas principais - o trabalho doméstico (que já aparecia na agenda do movimento nos anos 80) juntamente com a saúde reprodutiva das mulheres negras e, a segunda temática, estava relacionada ao genocídio da população negra, que foi denunciado como uma responsabilidade do Estado. No que tange à primeira temática, denunciou-se a ausência de uma política sobre saúde reprodutiva para as mulheres negras, bem como o uso excessivo das práticas de histerectomia desnecessárias nessa população, causando a esterilização em massa das mulheres negras. No que tange à segunda temática, buscou-se enfrentar o genocídio dessa população, denunciando-se o assassinato massivo da juventude negra, vítima principal da violência policial e a esterilização das mulheres como parte desse genocídio.

Não era para se estranhar a forte presença de demandas específicas contemplando a interseção de gênero e raça. Lideranças do movimento de mulheres negras, além de já terem participação nas instâncias governamentais, tinham também participação ativa no ciclo de Conferências das mulheres convocadas pela ONU, o que lhes permitiu construir uma agenda própria, lhes permitiu incidir mais eficientemente sobre a agenda do movimento negro, sobre os governos e sobre a agenda do sistema ONU, colocando o debate racial e de gênero nesses espaços (Carneiro, 1993; Ribeiro, 1995; 2013; Caldwell, 2007a; Paschel, 2016).

Como mencionado, FHC anunciou a conformação do GTI como resposta a essas ações do movimento negro. Ainda que como argumentamos, este se encontrasse dentro do discurso multiculturalista da época com o objetivo de valorização da população negra, o processo representou uma importante aproximação do movimento negro com o governo ao se conformar como uma instância governamental integrada por militantes do movimento negro (Lima, 2010; Ribeiro, 2013; Da Costa, 2014; Batista, 2016).

O grupo não teve o suporte institucional e financeiro necessário para, de fato, responder às demandas do movimento negro (Santos, 2016), contudo, representou um avanço em termos de diagnóstico e de elaboração de propostas de políticas para a população negra brasileira (Rodrigues, V., 2014). Vera Rodrigues (2014) e Márcio dos Santos (2016) entendem que o GTI teve dificuldades em executar qualquer política. E isso teria se dado por distintos fatores, alguns associados ao funcionamento da máquina burocrática brasileira, outras à “cultura política racista” enraizada nas instituições, outras pela pouca familiaridade dos próprios ativistas do movimento negro com a burocracia, mas também porque o Presidente não era, de fato, favorável a promoção de políticas mais estruturais e transformadoras.

Uma entrevista⁹² de FHC deixa evidente que, a despeito da sua trajetória acadêmica e das pesquisas sobre as relações raciais no Brasil, para a época, ele não se mostrava convencido de que políticas de discriminação positiva fossem pertinentes e aceitáveis para o Brasil. Pelo contrário, o mesmo tinha um discurso centrado na celebração da diversidade, ainda que reconhecendo a existência da discriminação racial. Além de que não houve interesse em se enfrentar a opinião pública desfavorável à adoção de cotas nas Universidades, por exemplo, que era a principal proposta em discussão (Pereira, 2003).

Vamos argumentar aqui que, justamente, foi a implementação de medidas mais simbólicas e a negação de medidas que pudessem produzir mudanças estruturais, exatamente aquilo que corresponderia ao padrão de respostas na região, próprio do “espaço político do

⁹²Entrevista de Fernando Henrique Cardoso a Roberto Pompeu de Toledo. Capítulo 23 do livro: O Presidente segundo o sociólogo. Companhia das Letras, 1998.

multiculturalismo”, que segundo nossas referências, seria aquele dentro do qual se deram, de fato, essas políticas.

Foi durante o governo de Fernando Henrique Cardoso que se realizou ainda a Conferência Internacional sobre “Multiculturalismo e racismo: o papel da ação afirmativa nos Estados democráticos contemporâneos” (promovida pelo próprio Ministério da Justiça, 1996). Com a Conferência, os conceitos de racismo, discriminação positiva, ação afirmativa e políticas compensatórias foram introduzidas por militantes do movimento negro. De parte do governo, a democracia racial se apresentava como um horizonte, com ideias recorrentes da nação multirracial, que se orgulhava da sua diversidade e do próprio multiculturalismo, presentes nos discursos FHC quando este se remetia à temática racial no Brasil⁹³ (Loveman, 2014; Da Costa, 2014; Batista, 2016)⁹⁴.

Como outros autores têm salientado, é emblemático que esse evento, que é considerado o impulso inicial para as políticas de ação afirmativa no Brasil, já suponha no seu próprio título uma associação entre as medidas a serem implementadas e o multiculturalismo (Souza, 1997a; Campos; Feres, 2014). Em todos os pronunciamentos de políticos e acadêmicos que participaram no evento, incluindo-se o então Presidente da República, estava presente a discussão sobre multiculturalismo. No nosso entendimento, isso não se deu por acaso: era isso que estava sendo discutido na época, mas essa perspectiva, como sabemos, trazia vários problemas, além de um diagnóstico errado da problemática racial e do tipo de solução que se requer para enfrenta-la, assim como da incompreensão efetiva de quais seria, afinal, as demandas do movimento negro⁹⁵ (Campos; Feres, 2014).

Campos e Feres (2014) salientam as contradições teóricas e argumentativas da apropriação que foi feita de expoentes do multiculturalismo, tais como Charles Taylor, Iris Marion Young e Will Kymlicka. Os autores destacam que esta foi uma tentativa de enquadrar

⁹³Ver: construindo a democracia racial. Presidência da República. SECOM. Governo Fernando Henrique Cardoso. Brasília – 1998.

⁹⁴Em conversa informal com Ana Cláudia Pacheco, acadêmica e militante do movimento negro brasileiro, salientou que já à época, o movimento negro via o multiculturalismo como um discurso alinhado com o mito da democracia racial.

⁹⁵A realização desse seminário oferece um exemplo ótimo para pensar como a produção do espaço político do multiculturalismo estava presente na cabeça dos gestores públicos na América Latina, não foi identificada uma explicitação tal da influência do multiculturalismo para os outros países objeto dessa pesquisa.

as demandas por políticas redistributivas (ação afirmativa) do movimento negro como políticas de reconhecimento cultural: “tanto no debate público como na literatura acadêmica brasileira, as ações afirmativas raciais costumam ser vistas como políticas de promoção da diferença cultural” (Campos; Feres, 2014, p. 83). Há um entendimento de que as políticas de ação afirmativa estariam dentro do campo teórico-político do multiculturalismo, evidenciando-se uma compreensão errônea de que as ações afirmativas seriam, afinal, políticas assimilacionistas (Campos; Feres, 2014). Mas a lógica multiculturalista também transpareceu, para além do debate acadêmico, na tentativa corriqueira de se identificar características distintivas na população negra que legitimassem às suas demandas. Foi assim que referências às vestimentas coloridas, aos penteados, por exemplo, se constituíram em tentativas das elites de encaixar as demandas da população negra no enquadramento da diversidade cultural brasileira para, assim, poder justificar a adoção de medidas específicas, o que evidencia a pouca capacidade da elite política e acadêmica de entender, de fato, o debate nos termos pleiteados pelo movimento negro.

Campos e Feres (2014) também demonstram que essa associação entre as ações afirmativas com as “políticas da diferença ou de valorização da diversidade” permaneceu vigente no cenário brasileiro, mesmo após a adoção de cotas raciais por algumas universidades. Elas transpareciam, tanto nos argumentos a favor, quanto naqueles argumentos que eram contra a proposta das cotas e permaneceram como um forte legado ainda após a Conferência de Durban (2001) e a produção de um novo enquadramento de legitimação das demandas por justiça social.

Esta dinâmica peculiar nos serve como ilustração sobre o que ocorreu no restante da região. Na década dos 90, as principais elites políticas e intelectuais brasileiras pensavam as políticas para negros dentro de uma perspectiva hegemônica e simplista diretamente associado ao multiculturalismo. E isso ocorria com aquela parte da elite política e acadêmica que aceitava algum tipo de políticas públicas para a população negra. Não estamos avaliando aqui aqueles que tinham uma posição e argumentação abertamente contrárias às políticas afirmativas.

Reafirmamos, essa era a opinião hegemônica das elites políticas e intelectuais brasileiras, mas havia posições distintas nesse contexto. Esse mesmo seminário reuniu militantes e acadêmicos negros e negras que, por sua vez, confrontaram a ideia do multiculturalismo e da acomodação das diferenças. São figuras de destaque nessa contestação: Antônio Arruda, Sueli Carneiro, Olivia Maria Gomes de Cunha, que participaram em mesas ou como plateia, questionando a naturalização da diferença, no entendimento de que: “As políticas têm que partir da base de que há uma desigualdade racial e uma permanente discriminação racial no país” (Carneiro, 1996, p. 93).

Ainda assim, foi a confusão de que as demandas da época eram do tipo das políticas multiculturalistas aquilo que permitiu o reconhecimento de direitos quilombolas na nova Constituição, demandada pela militância do movimento quilombola, principalmente dos estados de Maranhão e Pará⁹⁶. E pode-se afirmar que essa adoção, afinal, retardou uma maior aceitação das ações afirmativas. Não havia apenas uma compreensão equivocada da justificativa para as políticas para negros e negras, havia de fato alguma real sintonia com um discurso que era compartilhado na região e também no plano internacional, além, logicamente dos interesses das elites econômicas que seriam afetados pela prática da igualdade racial.

Em geral, as políticas para negros nos anos 80 e 90 no Brasil tiveram uma linguagem de afirmação da identidade ou de construção de uma identidade positiva. O objetivo direto deste tipo de políticas era, afinal, a valorização da história, da cultura e da identidade negra no Brasil. A institucionalização da questão racial no Brasil começou pelo campo da cultura (e só de maneira inesperada, através da institucionalização do feminismo), que estava em perfeita coerência com a concepção oriunda da diversidade cultural, discurso hegemônico difundido à época. Mas destaque-se que também houve confluência para com a demanda dos movimentos afrodescendentes de políticas que permitissem romper com essa partição ontológica moral que estabelecia o racismo e a necessidade de se reparar a memória coletiva.

⁹⁶Ainda Flávia Rios (2018) salienta o papel da antropologia que permitia visibilizar as questões de raça entre esse segmento populacional para além do enquadramento como comunidades camponesas.

Essa dualidade se apresentou em todos os países porque é possível reconhecer a diversidade sem, de fato, se desconstruir essa partição ontológica do ser que o racismo impõe. É esse aspecto que, para nós, se constitui na principal diferença entre uma política multiculturalista (que reconhece a diversidade ao tempo que afirma a superioridade do *lócus* ocidental) e uma política antirracista (que, de fato, persegue uma restauração da memória coletiva, para transformar a sociedade).

Alguns autores afirmam que as próprias ações do movimento negro nos anos 80 propiciaram esse tipo de política coerente com o multiculturalismo (reconhecimento simbólico de heróis negros, políticas de valorização da população negra, valorização da cultura, etc.), uma vez que a discussão da afirmação da identidade e do respeito à cultura dos descendentes de africanos e africanas teve grande importância para a organização do próprio movimento (Jaccoud, 2009).

Contudo, se olharmos o Brasil dentro do contexto latino-americano é possível perceber que essas políticas já se encontravam dentro de um padrão de resposta institucional que ganhava a sua possibilidade de existência na região, especialmente a partir do que consideramos nesta Tese como a configuração de *um espaço político multiculturalista nos anos 80 e 90* na região. Este foi responsável por definir as possibilidades de implementação de políticas para a população negra, tendo como ponto de partida o discurso da valorização da identidade e da diversidade cultural, inclusive no Brasil, uma vez que este era um discurso mais palatável para as elites políticas e que tinha ressonância nos organismos de governança global e de cooperação internacional.

Ainda, é perceptível, nesse contexto, uma “gradativa e constante abertura do sistema político brasileiro às demandas do movimento negro por uma agenda racial consistente. O “mito da democracia racial” não era mais visto como algo “legítimo pelos porta-vozes estatais, mesmo que, na prática muitos ministérios e instituições ligadas ao Estado reproduzam padrões institucionais fiéis à ideologia de negação do racismo” (Santos, 2012, p. 129). Essa constatação, junto com o interesse de FHC de posicionar o Brasil internacionalmente, permitiram ao movimento negro ter uma participação muito relevante na

III Conferência Mundial contra o Racismo, discriminação racial e as formas correlatas em Durban em 2001

Nessa confluência de interesses, o movimento negro conseguiu amplo apoio do governo, principalmente através das instituições já criadas para organizar a Conferência, ainda que com grandes contradições. Aspecto interessante que nos leva a refletir sobre a capacidade de incidência do movimento negro nesse contexto foi o fato de FHC chegar a se manifestar publicamente contra a proposta que a Delegação oficial brasileira iria a defender na Conferência de Durban (e que foi sugerida pelo GTI para a valorização da população negra), principalmente naquilo que se referia às ações afirmativas, que, para FHC, devia ser considerada uma medida baseada na classe social e não na raça⁹⁷.

Após a Conferência de Durban veremos uma mudança discursiva que já se manifestava na criação de um novo órgão institucional que teve, no seu próprio nome, estampada a luta contra a discriminação racial, como efeito direto da Conferência de Durban.

2.2.2. Equador 1980-2006: A luta pelos direitos coletivos, o processo organizativo afro-equatoriano.

Enquanto militantes do Brasil não duvidam em se definir como pertencentes ao “movimento negro”, veremos que tanto no Equador quanto na Venezuela houve uma compreensão de que o carácter difuso, pouco vertical, a curta duração das organizações e o limitado alcance nacional, não lhe permitiriam falar diretamente de um “movimento afro-equatoriano”. Nesse sentido, no Equador, tais atores preferem se auto-definir como *processo organizativo afroequatoriano*. Além disso, parte da literatura sobre o movimento neste país tende a salientar os fortes traços corporativistas na relação destes com os governos. Mas seguiremos Antón (2011a) no entendimento de que seria possível sim considerar o processo afro-equatoriano um movimento social, definido a partir da sua própria heterogeneidade, como uma rede de organizações profissionais que demandava reivindicações coletivas.

⁹⁷Suwwan (2001).

Nos interessa mostrar aqui a existência de um projeto político próprio do movimento afro-equatoriano que foi sendo construído de forma autônoma à participação nos governos e à incidência da cooperação internacional, ainda que se utilizando dos recursos que esses espaços possibilitaram, sendo este, basicamente, o projeto epistemológico emancipatório da etnoeducação e a afirmação dos direitos coletivos. Além do mais, nos interessa salientar como o enquadramento da diferença cultural beneficiou a institucionalização desses movimentos no âmbito do Estado, a partir da construção histórica da população afro-equatoriana como “um povo”, o que tinha ressonância na agenda internacional e se mostrava condizente com o *espaço político do multiculturalismo*.

O processo afro-equatoriano: demandas e ações

Nunca hemos tenido un partido político, un movimiento político pero si teníamos una agenda política como pueblo afro que al menos discursivamente nos unía, venga de donde venga con esa horizontalidad que tenemos con los diferentes líderes afro.

Catherine Chalá⁹⁸.

Ahí creamos ese ambiente del movimiento, no movimiento, sino de una lucha de bienestar, de una lucha a beneficio de nuestros hermanos afro

Daniel Cañola⁹⁹

O movimento afro-equatoriano emergiu como um ator político legítimo na esfera nacional pela necessidade dos governos de administrar recursos disponibilizados mediante empréstimo pela banca multilateral. O público alvo era, principalmente, as comunidades indígenas, dentro da lógica do multiculturalismo da qual temos falado, e que ia, mais uma vez, ao encontro do interesse dos governos em tentar apaziguar a força do ativismo indígena

⁹⁸Em entrevista para esta pesquisa

⁹⁹Em entrevista para esta pesquisa

¹⁰⁰De fato, em resposta às consequências negativas do neoliberalismo se consolidam movimentos indígenas que disputam a sua inclusão no âmbito do Estado. Há uma série de levantes indígenas (Entre 1990 e 2001 o país vivenciou 5 levantes indígenas: o primeiro em 1990, o segundo em La Sierra em 1994, o terceiro em 1999 com “La toma de Quito”, o quarto em 2000 junto com o golpe militar conhecido como “el golpe del 21” que derroca a Jamil Mahuad; o quinto levantamento foi “El paro indígena” em fevereiro de 2001),

. Destas medidas também se beneficiaram as comunidades afrodescendentes em um enfoque de combate à pobreza, especialmente através da promoção do “capital social” de indígenas e afrodescendentes, da implementação de pequenos projetos de desenvolvimento econômico e de fortalecimento de processos organizativos na lógica da integração do indivíduo ao mercado (Johnson, 2007; Wade, 2010; Antón, 2011a).

Com isto não queremos dizer que o movimento nasceu a partir da interação com a banca internacional, ou ainda que ele esteja numa condição de derivação em relação à força dos movimentos indígenas no Equador. As ações coletivas do processo organizativo afro-equatoriano podem ser registradas desde finais dos anos 70, com a participação em congressos internacionais, na realização de marchas contra a letalidade da violência policial, e ainda com as ações conjuntas realizadas com as comunidades negras da Colômbia com as quais partilham uma realidade territorial, social, histórica e afetiva anterior à conformação das fronteiras da história republicana de ambos os países¹⁰¹. Mas foi o projeto multiculturalista da banca multilateral, e o fato de que as elites políticas conseguiram olhar para a população afro-equatoriana a partir do enquadramento da diferença cultural, que abriram as portas do Estado para o processo organizativo afro-equatoriano e estabeleceram as condições de possibilidade para os anseios da militância por incidir nos governos, demandar políticas e, inclusive, ocupar o Estado¹⁰².

Hubo un momento en la historia de Ecuador, a partir de los levantamientos indígenas del 90 se empezó a abrir como el discurso de no hay que hacer las cosas sin los indígenas, los indígenas lograron paralizar el país con su levantamiento, las políticas tienen que hacerse tomándoles en cuenta a ellos y eso abrió camino no sólo para los indígenas, sino también para los afros.

Catherine Chalá¹⁰³

que dão força, visibilidade e legitimidade aos movimentos indígenas e, especificamente, à CONAIE, a maior organização indígena do Equador, que em 1996 cria o movimento político Pachakutik com o qual os indígenas começam a disputar e ganhar eleições (Van Cott, 2005).

¹⁰¹Ver: Antón (2011a).

¹⁰²Daniel Canola, José Chalá e Juan Carlos Arce Ocles em entrevista.

¹⁰³Em entrevista para esta pesquisa

A entrada do movimento feminista nos governos também foi importante para o movimento de mulheres negras do Equador, sobretudo em termos de profissionalização e, inclusive, de organização para disputar eleições. No caso equatoriano, as alianças, mesmo que conflituosas com os movimentos indígenas foram igualmente cruciais para incluir as demandas do povo afro-equatoriano nos governos. Ambos movimentos representam caminhos não esperados de introdução da discussão racial a partir da perspectiva negra.

O surgimento de muitas dessas instituições reflete a estratégia dos governos de “*control del conflicto social y la conservación de la estabilidad social, todo con el fin de impulsar el modelo de acumulación*”¹⁰⁴ (Walsh, 2002b, p. 204), incorporando atores sociais dentro das estruturas estatais em um momento em que o avanço do neoliberalismo ocasionava consequências negativas sobre as comunidades, principalmente através do deslocamento e do empobrecimento das populações como produto da exploração pelo capital internacional dos territórios ancestrais. Algumas dessas instâncias, inclusive, foram compromissos de campanha eleitoral na tentativa de se atrair os votos de negros e indígenas (Restrepo, Lao-Montes, 2011; Antón, 2011a; Johnson, 2012a). Para alguns autores, o corporativismo e a cooptação (Torre, 2005; Antón; De la Torre, 2013), caracterizaram o processo organizativo afro-equatoriano, de modo que as organizações do movimento seriam altamente controladas, contidas e reguladas pelos governos durante esse período. E isto se deveria à dependência do financiamento da cooperação internacional e do respaldo dos governos para aceder a esses recursos.

Contudo, o projeto de cooptação dos governos nunca foi completo. A despeito da tentativa de pacificação do governo, ainda durante a Presidência de Bucaram, o processo organizativo afro-equatoriano, sobretudo liderado pela *Asociación de Negros del Ecuador - ASONE*, a mesma instituição cujo fundador e presidente foi nomeado vice-presidente do Ministério Étnico de Bucaram, realizou a primeira Marcha o dia 7 de janeiro de 1997,

¹⁰⁴ No original: “control del conflicto social y la conservación de la estabilidad social, todo con el fin de impulsar el modelo de acumulación” (Walsh, 2002b, p. 204)

considerada então como o “*primer grito de protesta pública contra la discriminación racial*” (Antón, 2011, p. 168)

Em poucos momentos o processo organizativo afro-equatoriano teve as manifestações de rua como parte do seu repertório de ação. Assim, esta Marcha, foi um marco na história do processo organizativo afro-equatoriano, reunindo várias organizações afro-equatorianas na capital Quito para marchar contra da violência racial. De forma específica, a Marcha protestou contra o assassinato de Mireya Congo Palácios, Patricia Congo e outras mulheres e homens negros, e em geral, pela recorrência da violência policial. Essa foi a primeira manifestação pública recebida pelo governo Bucaram¹⁰⁵ e muitas das e dos atores políticos afro-equatorianos mais visíveis na atualidade, participaram dessa Marcha.

Ainda que ASONE apareça nos documentos formalmente como o grupo que organizou a Marcha, Catherine Chalá - militante do processo afro-equatoriano – nos relatou que a sua participação na Marcha (e também a de outras mulheres negras) foi propiciada pela agrupação de mulheres negras *África Mia*, que era, à época, dirigida por Verónica Puyol.

A Marcha não teve grandes efeitos em termos de resposta do governo, mas nos permite exemplificar um dos temas que tem ocupado prioritariamente a agenda de mobilização do movimento afro-equatoriano, a letalidade da violência policial, com pouco impacto na agenda governamental. Inclusive, em 1996, Juan Carlos Ocles Arce criou a *Asociación 29 de junio* com o objetivo de denunciar os casos de violação do direito à vida com motivação racial que, além de demonstrações de rua, atuava em parceria com a Comissão Permanente de Direitos Humanos do Congresso Nacional.

A motivação por criar uma outra organização e não direcionar essas demandas através da ASONE se deu a partir da necessidade de diversificar os focos do movimento:

El 99.9% de los ecuatorianos, incluido el Presidente, son analfabetas étnicos, entonces en función a eso él [Victor León Rodríguez] comenzó a tocar cada una de las instancias políticas, con la finalidad de

¹⁰⁵ Juan Carlos Ocles em entrevista.

alfabetizarles en el tema étnico. Golpear las puertas del Estado y decirle nosotros estamos presentes. Por eso incidencia política. Pero nos olvidábamos de esos casos concretos [de vulneración a la vida] que se estaban dando.

Juan Carlos Ocles Arce¹⁰⁶

O processo organizativo afro-equatoriano, bem como dos movimentos negros do Brasil nasceram ao redor de temas prioritários tais como: o direito à vida, a denúncia do assassinato de pessoas afrodescendentes, e os processos de desterritorialização e de exploração:

Nuestra organización es la pionera de esta lucha, la portaestandarte, la Asociación de Negros del Ecuador nace en febrero de 1992. Nace cuando se veían los abusos en nuestra Esmeraldas. Se veían demasiados excesos en lo que eran las transnacionales que llegaron a Esmeraldas, el dominio del boom petrolero, el dominio de la línea cacaotera, el dominio que fue el boom bananero en Esmeralda, el sistema de la empresa petrolera que llegó a manejar a Esmeralda. Entonces, en ese sentido, los negros nos organizamos y quisimos demostrar de que no solamente iban a estar explotando nuestros bienes y nuestras riquezas y nosotros no íbamos a pedir una recompensación [...]

Daniel Cañola¹⁰⁷.

O Manifesto para a convocatória: “*ASONE invita a la gran movilización al pueblo afroecuatoriano*”¹⁰⁸ nos permite ter acesso aos temas que eram discutidos no final dos anos 90 entre as organizações do processo afro-equatoriano. Assim, podemos conferir que a despeito do impulso multiculturalista da época, a restauração da memória histórica, a denúncia do racismo e a discriminação racial e a exigência de medidas concretas por parte dos governos fez parte das demandas do processo organizativo afro-equatoriano nesse período.

No documento, a opressão do povo negro do Equador aparece enunciada a partir da dupla opressão de classe e raça, havendo uma invisibilização das características específicas da opressão sobre as mulheres negras. À época já existiam organizações de mulheres negras, algumas das quais foram protagonistas desta manifestação. O fato específico do assassinato

¹⁰⁶Em entrevista para esta pesquisa

¹⁰⁷Em entrevista para esta pesquisa

¹⁰⁸O documento completo da convocatória aparece publicado em Antón (2011, p. 177-178)

de Mireya Congo foi o detonador para a demonstração de rua, mas houve ainda a denúncia do caráter estrutural e institucional do racismo e da discriminação racial, de que o racismo e a desatenção dos governantes - para além do fato histórico da escravidão - teriam produzido a marginalização do povo negro, e se reclamou do Estado ações concretas para se reverter esse quadro.

O apelo à memória da escravidão é importante para a teoria crítica da raça. O que os Estados decidem lembrar e o que decidem esquecer é importante para legitimar as políticas de reparação e para produzir a solidariedade racializada da qual fala Hooker (2009).

Neste documento, os movimentos negros, através da ASONE apresentaram suas demandas ao Estado equatoriano. As exigências ao governo foram por justiça e igualdade. Assim era também grito da Marcha: “*Justicia, justicia e igualdad*”. Se demandava também pela universalidade, de fato, dos direitos:

Que el Estado y sus instituciones civiles, eclesiásticas, militares y policiales reconozcan los derechos que nos corresponden como seres humanos y ciudadanos ecuatorianos. Que cese el racismo y la discriminación institucional que rige el país (Manifesto ASONE, 1997).

Há ainda, a crítica ao modelo econômico que privilegiava a exploração dos recursos naturais forçando a migração ou deslocamento da população afro-equatoriana e a necessidade de valorização do ser e da cultura negra, de proteção do território ancestral na figura proposta de decretar o território como patrimônio de assentamento ancestral, a demanda de garantia da terra para os negros e a exigência de distribuição equitativa dos recursos da banca multilateral para o desenvolvimento das comunidades negras.

Essa menção à distribuição dos recursos da banca multilateral refletiu uma questão conjuntural mas que caracterizou parte do processo afro-equatoriano, onde a politização das clivagens étnicas que se iniciava nos anos 90, como se viu, teve muita relação com a promoção do acesso a bens públicos e privados a partir da raça e da etnia, graças aos programas multiculturalistas financiados por organismos da banca multilateral (Van Cott, 2005).

Já é possível perceber no manifesto da ASONE um projeto político orientado à transformação do Estado, à crítica ao sistema econômico, à necessidade de reconstituir a memória coletiva e à efetivação de direitos coletivos. Talvez a enunciação mais acabada do projeto político do processo afro-equatoriano seja a proposta de *etnoeducación* (García 1983). Na atualidade, a proposta de etnoeducação está sendo operacionalizada para ser incluída nos currículos escolares, mas ela é, na verdade, uma proposta de transformação epistemológica da sociedade como um todo, através da difusão dos conhecimentos ancestrais (Vera, 2017) não só através do sistema educativo, mas em todos os aspectos da vida. A proposta tem a sua base assentada no trabalho de um dos fundadores do processo organizativo afro-equatoriano: Juan García Salazar. Brevemente, o projeto de etnoeducação tem duas partes: *casa adentro y casa afuera*. A etnoeducação *casa adentro* é uma estratégia de fortalecimento organizativo das comunidades afro-equatorianas, em termos de posicionamento político e identitário, como estratégias de resistência. A *Casa afuera* compreende a reescrita da história, com dois objetivos: contestar a imagem estereotipada e homogênea que foi construída sobre a população afroequatoriana; e, questionar e desconstruir as bases escravocratas da sociedade equatoriana, ao mesmo tempo que se desvelava a sociedade branco-mestiça que estabeleceu o racismo como sistema de dominação, nas palavras de Juan García “*donde hubo esclavos, hubo esclavistas*” (Moreno, 2015).

É muito importante salientar na proposta de etno-educação a necessidade de refazer a memória coletiva e romper com o pacto da ignorância evidenciando a responsabilidade coletiva pelos erros do passado. A menção aos escravistas é uma tentativa de evidenciar a instauração de um sistema injusto de desvantagens, mas também de privilégios. Assim a proposta de etno-educação foi e é ainda um projeto de resistência e de transformação da sociedade:

Es posible que la historia de los que imponen y mandan, no quiera recordar los violentos procesos de aculturación que los distintos pueblos negros del Ecuador, vivimos a lo largo de los quinientos años que duró la esclavitud de nuestro pueblo. En la voz de los ancestros y celosamente guardada en la memoria colectiva de las comunidades, los significados y el recuerdo de la esclavitud sigue guardándose

como la más importante razón para articular los procesos de resistencia, a todo lo que es impuesto desde la sociedad dominante.

Juan García (1983).

As ações dos governos entre os anos 1980s e 2000s, como mencionado, não obedeceram à necessidade de dar resposta a essas demandas, mas principalmente, ao interesse de apaziguar os grupos e alcançar os recursos da cooperação internacional. Pela vinculação das organizações do processo afro-equatoriano com a banca multilateral, que foi inclusive o que lhes permitiu aumentar seu alcance nacional, o movimento foi significado como altamente corporativizado e clientelista (De la Torre, 2005). Por outro lado, a participação em pequenos projetos não afetou o caráter estrutural do racismo e o benefício foi mais de caráter individualista, especialmente para algumas personalidades que foram visibilizadas pela proximidade com os governos. Essas dinâmicas caracterizaram o movimento afro-equatoriano.

Contudo, é possível também observar que mesmo nessa forma de inclusão fortemente mediada pela banca multilateral, houve a pretensão, por parte das e dos militantes, de incidir nos governos e de fazer avançar as propostas coletivas. Além disso, é possível observar também a agência das lideranças do movimento que participaram nas instâncias estatais, através da tentativa de incluir um discurso próprio e de gerar políticas em benefício das comunidades afrodescendentes, mas que se mostrou constantemente limitado pela tradição corporativista do próprio Estado equatoriano, pelo caráter difuso das organizações envolvidas no próprio movimento e pela instabilidade política do país.

O primeiro evento nacional do movimento afro-equatoriano, o *I Congreso Unitario del Pueblo Negro*, foi impulsionado por Jaime Hurtado González¹⁰⁹, então deputado, a promoção de organizações étnicas e comunitárias fazia parte da agenda do Banco Mundial, o que facilitou o financiamento com recursos da banca internacional. Nesse Congresso tomou força a ideia de se criar uma organização nacional que permitisse centralizar a voz das diversas organizações afro-equatorianas, uma proposta que o movimento já vinha tentando viabilizar

¹⁰⁹Segundo Juan Carlos Ocles em entrevista esse Congresso seria impulsionado pelo deputado Jaime Hurtado.

desde os anos 80¹¹⁰. A estratégia coincidia com o interesse do governo de se corporativizar as lideranças dos movimentos afro-equatorianos sob uma estrutura organizativa que lhe permitisse centralizar a negociação para a gestão dos recursos do *Proyecto de Desarrollo de los Pueblos Indígenas y Negros del Ecuador* (Prodepine), financiado pelo BM. Até então, a negociação se dava com várias organizações. Assim, em 2002, foi criada a Confederación Nacional Afroecuatoriana (CNA) com o interesse de centralizar a participação da população afro-equatoriana no projeto e de servir de intermediária entre as demandas do movimento e os governos (Antón, 2011a; Rahier, 2012a).

[...] ahí, en este congreso que estamos hablando, nace una organización de tercer grado que es la Confederación Nacional Ecuatoriana conocida como la CNA. Es a través de la CNA que se empieza a pelear ya, se podría decir por políticas públicas, por documentos concretos que permita identificar a la población afro.

Juan Carlos Ocles Arce¹¹¹

Juan Carlos Ocles Arce ainda nos lembra que até o final dos anos 90 existia uma grande diversidade de organizações de afrodescendentes, não legalizadas, constituídas informalmente como movimentos, mas que, a partir de finais da década de 90 se tornou necessário constituir figura jurídica para ter acesso aos recursos públicos. Essa memória é importante porque nos permite afirmar a agência dos atores sociais, mesmo que em confluência com os interesses da banca multilateral e dos governos, que de fato, legitimaram o movimento afro-equatoriano no espaço público. Ainda que as motivações fossem divergentes.

Antes da criação da CNA, as mulheres negras do Equador já tinham formado a *Coordinadora Nacional de Mujeres Negras del Ecuador* (CONAMUNE, 1999), que permitiu consolidar, em âmbito nacional, os movimentos de mulheres negras do Equador. Estas, por

¹¹⁰José Chalá Cruz, primeiro presidente da CNA (1999-2003), encontra antecedentes do interesse de se organizar nacionalmente como processo organizativo afro-equatoriano desde os anos oitenta e resenha a “Coordinadora Nacional de Grupos Negros Ecuatorianos” como a primeira tentativa frustrada de organização nacional (De La Torre, 2005; Antón, 2011; De La Torre; Antón, 2012).

¹¹¹Em entrevista para esta pesquisa

sua vez, tinham expressão em diversas organizações locais¹¹². A CONAMUNE é uma organização de mulheres muito interessante pois está “conformada por organizações de mulheres, por organizações mistas [homens e mulheres] lideradas por mulheres e cujas integrantes são maioritariamente mulheres e, por mulheres a título individuais”¹¹³ (Viveros, 2018, s/p).

A despeito de que o processo organizativo afroequatoriano seja lido como altamente corporativizado e dependente do financiamento internacional, em nossa pesquisa encontramos pelo menos duas frentes: a mobilização de recursos para a realização de projetos financiados pela cooperação internacional e a inserção no Estado para a promoção de políticas públicas, no âmbito do Legislativo e do Executivo.

Criação de uma institucionalidade para a população afro-equatoriana

Durante toda a década de 90 veremos a adoção de algumas medidas valorizativas para o povo afro-equatoriano, bem como a abertura de espaços institucionais dentro da estrutura burocrática do Estado, mas sem impacto real para transformar a vida da população afrodescendente. Algumas dessas instituições nem chegaram a se inaugurar (Antón, 2011a). A maioria delas teve sua origem na lógica da nação mestiça e da diversidade cultural que, como mencionamos, se harmonizava bem com o multiculturalismo neoliberal (Whitten; Quiroga, 1998) e na necessidade de gerir recursos da cooperação internacional, mais do que, de fato, se dirigir para os conflitos raciais e a desigualdade racial. Pelo qual, alguns autores iram considerar a institucionalização nessa etapa, como uma estratégia de cooptação orientada a apaziguar o descontentamento popular frente as medidas econômicas da época que agravavam ainda mais as condições precárias de vida de negros e indígenas.

¹¹²Ver: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2529/1/Livro_Quilombo_de_las_Am%C3%A9ricas-articulaci%C3%B3n_de_comunidades_afro-rurales_documento_s%C3%ADntesis.pdf

¹¹³No original: CONAMUNE es un colectivo conformado por organizaciones de mujeres, por organizaciones mixtas (homens e mulheres) lideradas por mujeres y cuyas integrantes son mayoritariamente mujeres y, por mujeres a título individuales (Viveros, 2018, s/p).

Em 1991, Rodrigo Borja (1988-1992) estabeleceu mediante o Conselho Nacional da Cultura, o “*Proyecto Cultural Autogestionario para Pueblos Indígenas y Negros del Ecuador*”. Neste, a *Confederación de Nacionalidades Indígenas de Ecuador* (Conaie -1986) participou como representação indígena e várias organizações participaram pela população afrodescendente, que para a época não tinha uma organização centralizadora¹¹⁴. Em 1992, durante o governo de Sixto Durán Ballén (1992-1996), se criou a *Secretaría Nacional de Asuntos Indígenas y Minorías Étnicas* –Senaime; em 1996 Abdalá Bucaram Ortiz (1996-1997) criou o *Ministério de Assuntos Étnicos* (Antón, 2011a).

Deste período, a iniciativa mais interessante foi a criação do *Consejo Nacional de Planificación de los Pueblos Indígenas y Negros* (Conpladein¹¹⁵), durante o governo de Fabián Alarcón (1997-1998). Esse Conselho permitiu negociar diretamente com o BM e o Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrário os recursos para o Prodepine (1998-2002), a partir do qual se elaborou o “*Plan Nacional de Derechos Humanos en Ecuador*”¹¹⁶ onde o governo se comprometeu textualmente a “*fortalecer y consolidar el movimiento afroecuatoriano*” e incluiu uma proposta de direitos coletivos para população afro-equatoriana (De La Torre, 2005; Rahier, 2012a). A inclusão de ambas medidas, se deveu, sem dúvida, à participação de militantes do processo afro-equatoriano tanto no Conpladein, quanto no processo de elaboração do plano de direitos humanos. Em entrevista Juan Carlos Ocles Arce e Nibo Estuardo Delgado lembraram do envolvimento ativo no processo de elaboração do plano para, assim, conseguir a inclusão dos artigos 10 e 11 que compõem os “*Derechos de los Pueblos Afroecuatorianos*”.

¹¹⁴O acordo foi subscrito por várias organizações do processo organizativo afro-equatoriano: Centro de Investigación de la Familia Negra CIFANE: José Arce e Óscar Chalá Cruz, Asone: Víctor León, Centro de Estudios Afroecuatorianos: José Arce Arboleda, Unión Nacional de Negros del Ecuador: Aníbal Villalba, Asociación de Concepcioneños residentes en Quito: Jhonson Folleco, Sonia Viveros como secretaria do projeto e Renán Tadeo como promotor cultural (Antón, 2011a).

¹¹⁵A primeira diretora do Conpladein foi a líder indígena Nina Pacari Vega. Entre os servidores da instituição estiveram os afro-equatorianos e ativistas José Caicedo, Sonia Viveros. Além disso se previa a participação de lideranças das organizações negras e indígenas. Participaram pelas organizações do processo organizativo afro-equatoriano: Óscar Chalá, José Arce, Juan Carlos Ocles, Alexandra Ocles e Catherine Chalá (Antón, 2011a).

¹¹⁶Decreto Ejecutivo 1527. Registro Oficial 346. Junho de 1998, sobre Plan Nacional de Derechos Humanos de Ecuador.

Vemos que mesmo em instituições criadas com o intuito de cooptar a agência do movimento social, as pequenas aberturas institucionais puderam ser utilizadas para tentar avançar a agenda coletiva. A participação de militantes se mostrou como uma possibilidade de furar a lógica do “enquadramento da diferença cultural” ao se propor a utilização dos recursos do governo e da cooperação internacional para fortalecer, justamente, as organizações do movimento social e para comprometer aos governos com políticas públicas na ordem simbólica e re-distributiva.

O Decreto Executivo que deu origem ao Plano Nacional de Direitos Humanos é considerado por militantes do processo afro-equatoriano como o segundo ato legislativo em benefício do povo afrodescendente, sendo o primeiro a Resolução Legislativa de 2 de outubro de 1997, mediante a qual se declarou o primeiro domingo do mês de outubro de cada ano como Dia Nacional do Povo Negro Equatoriano e se declarou Alonso de Illescas como herói nacional¹¹⁷. O processo de elaboração do Plano foi realizado com recursos do financiamento internacional, a despeito do necessário compromisso do governo para a sua implementação, o mesmo não contou com disposição orçamentária e, com o fim do Prodepine, não foi executado. Contudo, a experiência de elaboração do Plano de Direitos Humanos contribuiu para a elaboração da proposta para a Reforma Constitucional de 1997¹¹⁸. Sob o guarda-chuva do Prodepine se abrigavam outros programas de financiamento de iniciativas relacionadas ao desenvolvimento local, no nível comunitário, focados no resgate da cultura, na promoção da organização, na titulação de terras ancestrais, projetos de plantação e o fortalecimento institucional (Antón, 2011a).

Em 1998, se dissolveu o Conpladein e foram criados o *Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador – Codenpe*¹¹⁹, e a *Corporación de Desarrollo Afroecuatoriana – Codae*¹²⁰, ambas instituições foram criadas com o objetivo de administrar

¹¹⁷Juan Carlos Ocles Arce lembra que essas medidas foram exigidas pela Federação de grupos negros de Pichincha (Fognep)

¹¹⁸Juan Carlos Ocles Arce e Nibo Estuardo Delgado em entrevista.

¹¹⁹Criado mediante Decreto Executivo No. 386, publicado en el Registro Oficial No. 86 del 11 de dezembro de 1997

¹²⁰Decreto Ejecutivo No. 1747 del 7 de agosto de 1998

os recursos do Prodepine¹²¹, mas estabelecia-se assim, uma separação institucional entre os assuntos para indígenas e afro-equatorianos.

O extinto Conpladein foi, segundo Catherine Walsh (2002b), a primeira instituição de governo pensada pelos movimentos negros e indígenas a partir da condição de sua subalternidade compartilhada, e não a partir da diferença cultural que usualmente era usada pela elite política para separar os grupos e produzir a competição por recursos (Walsh, 2002b, Hooker, 2005). Apesar dessa origem, na prática, a aliança entre indígenas e afro-equatorianos se viu minada pela reconstituição, nas relações organizativas e interpessoais, de práticas próprias de sociedades racializadas que ainda que constrói ambos grupos como subalternos, também os constrói como opostos, estabelecendo uma rivalidade entre indígenas e afrodescendentes (Walsh, 2002b) que beneficia e garante a manutenção da supremacia branca.

Entre integrantes do próprio processo organizativo existia a noção de que as questões de afrodescendentes e indígenas se deviam ao mesmo sistema de dominação racista:

La separación es un error porque los dos pueblos somos históricamente vulnerados. José Chalá Cruz¹²²

Contudo, na cotidianidade das relações burocráticas, estereótipos e preconceitos sobre o ser negro -“os predadores”- e o ser índio -“o bom selvagem”¹²³-, usualmente interferiam, tanto nas ações das elites políticas, quanto nas dinâmicas das relações entre indígenas e afrodescendentes. De maneira semelhante a como o racismo interfere nas possibilidades de gerar solidariedade entre mulheres brancas e negras, aqui o racismo interferiu nas relações entre os dois grupos igualmente subalternizados pela construção social da raça.

¹²¹Decreto Ejecutivo 279 de abril de 2007, que establece la liquidación de la Codae para convertirla en Condae, (Ley de Derechos Colectivos del Pueblo Afroecuatoriano) Mas essa transição nunca aconteceu na prática. Criado através do Decreto Ejecutivo no. 244 e publicado no Registro Oficial no. 48, em 28 de junho de 2004

¹²²Em entrevista para esta pesquisa

¹²³Devo essa reflexão a José Chalá Cruz. Ele desenvolve essa temática na dissertação de mestrado intitulada: La educación cimarrona libre y liberadora.

Além do racismo, as assimetrias dentro do próprio mecanismo de distribuição de recursos tornavam a permanência no Conpladein insustentável para o processo afro-equatoriano:

Principalmente a la hora de la votación pues cada pueblo votaba, los indígenas en un solo puño pero eran 14 votos¹²⁴, frente a 1 voto del pueblo afro [...] siempre estábamos en desventaja, ya sabes entonces para donde se encaminaban las políticas, el número de becas, etc., que se buscaba allí¹²⁵

Catherine Chalá¹²⁶

Assim, as lideranças do processo afro-equatoriano pressionaram pela criação de uma instituição que atendesse às demandas das comunidades afro-equatorianas de forma exclusiva. Ainda o processo de formulação do Plano de Direitos Humanos permitiu a criação de uma agenda própria para ser debatida no marco do processo de elaboração de uma nova Constituição, revelando uma prática comum entre os movimentos afrodescendentes da região que foi a de tentar usar a escalada que lhe permitiram os recursos governamentais para beneficiar a organização do movimento.

A luta por direitos coletivos: Constituição de 1998

Ainda durante o governo de Fabián Alarcón se convocou uma Assembleia Constituinte: a Constituinte de Sangolquí. A demanda popular por uma Assembleia Nacional Constituinte foi principalmente conduzida pela Conaie, que já tinha ganhado grande força política desde começo da década, pela participação em vários processos políticos importantes, incluindo a derrocada do ex-Presidente Abdala Bucaram, e pela criação de um partido indígena o *Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik - Nuevo País*¹²⁷ em 1996, que juntou

¹²⁴ O Equador reconhece 19 povos indígenas.

¹²⁵ Juan Carlos Ocles Arce também se referiu ao sistema de votação como um empecilho para conseguir dirigir recursos às comunidades afrodescendentes. Além afirmou que em momentos de maior tensão a diferencia linguística era ativada para excluir os afro-equatorianos das discussões.

¹²⁶ Em entrevista para esta pesquisa

¹²⁷ O movimento Pachakutik, já em 1998 ganhou cadeiras no congresso, cargos em eleições locais, prefeitos, e foi formando alianças com partidos de esquerda. Em coalizão com o Partido da Sociedade Patriótica levaria Lúcio Gutiérrez à Presidência do país, logo surgiram divisões com os líderes partidários do Presidente Gutiérrez que debilitariam o movimento, principalmente após Gutiérrez decidir dar apoio político e financeiro ao partido indígena evangélico Amauta Yuyay, além disso, conflitos internos,

indígenas, camponeses, sindicatos, afro-equatorianos, ecologistas, mulheres, e grupos de juventude (Walsh, 2002b).

A Constituição equatoriana de 1998, serve de exemplo para observar como o discurso multiculturalista dos anos 90 e a agenda neoliberal permitiam absorver as demandas por mudanças sociais mais radicais. Com uma assembleia constituinte composta majoritariamente por partidos de direita, a configuração de um *espaço político multiculturalista* permitiu a inclusão das demandas dos movimentos sociais e dos movimentos indígenas (Antón, 2011; 2013), dando origem a uma Constituição de orientação multiculturalista (Yrigoyen, 2011), influenciada pela agenda neoliberal das organizações multilaterais internacionais, que pressionavam por políticas de diversidade étnica (Rahier, 2012a). Mas também porque paradoxalmente as ações contra o neoliberalismo colocaram ao movimento indígena como a terceira força eleitoral na Assembleia Constituinte.

Algumas organizações de mulheres negras se mobilizaram na *Coordinadora Política de Mujeres Ecuatorianas*¹²⁸ para tentar alcançar maior representação política na Assembleia Constituinte, apoiando a candidatura de Alexandra Ocles. Pela primeira vez se construiu, no Equador, uma lista só de mulheres para uma candidatura. Nesse contexto, começaram as discussões sobre paridade entre homens e mulheres nas listas e também a adoção de um sistema de cotas para se garantir a eleição de mais mulheres. Porém, as mulheres não obtiveram nenhuma vaga e o processo organizativo afro-equatoriano não teve uma participação organizada na Assembleia Constituinte que elaboraria a Constituição de 1998.

Contudo, a proximidade de Oscar Chalá, militante do processo organizativo afro-equatoriano com o partido *Pachakutik*, lhe permitiu a eleição como Deputado Suplente: “Nesta posição, ele transmitiu ativamente as demandas afro-equatorianas durante os debates¹²⁹” (Rahier, 2012a, p. 204) e, finalmente, conseguiram, em aliança com o movimento

deserções do partido e desilusão dos eleitores levaram a Pachakutik a perder participação em sucessivos pleitos eleitorais. Nos anos 1990s o movimento indígena no Equador ganhou espaços de eleição popular no executivo municipal e inclusive, pela primeira vez, no legislativo nacional.

¹²⁸Organização plural de mulheres que surge em 1995 com o objetivo de servir de articulação política-organizativa para as mulheres. Ver: <https://biblio.flacsoandes.edu.ec/catalog/resGet.php?resId=19502>

¹²⁹No original: In this position, he actively relayed Afro-Ecuadorian demands during debates (Rahier, 2012a).

indígena, a extensão dos direitos coletivos para o povo afro-equatoriano (Van Cott, 2005, 2006, 2008; Lucero, 2012; Rahier, 2012a; Johnson, 2012b; Walsh, 2012; Antón, 2018).

En la [constituyente] del 97 el movimiento afroecuatoriano hizo un trabajo bastante cercano con el movimiento indígena, en el 97 estaba Hurtado¹³⁰ en la Constituyente, pero teníamos un trabajo muy cercano con los compañeros hombres y mujeres indígenas que participaron en esa Constituyente. Pero más allá de quienes afros o indígenas estaban adentro de la asamblea creo que fue fundamental el trabajo de las organizaciones sociales en la construcción de propuestas que pudieron ser negociadas y consideradas dentro de la Constitución.

Sonia Viveros Padilla¹³¹.

A Constituição de 1998 trouxe, assim, o reconhecimento constitucional para a população afro-equatoriana como “povo fundante da nação” e o reconhecimento como sujeitos de direitos coletivos ou como sujeito coletivo. As denominações “*pueblos negros*” o “*afroecuatorianos*”¹³² foram incluídas, pela primeira vez, no texto constitucional desse país.

Como nota Van Cott (2009, p. 277¹³³): “Essa linguagem é interessante porque os negros são identificados como ‘povos’, uma designação geralmente usada por ativistas indígenas para distinguir índios de ‘minorias étnicas’”. O Equador foi o primeiro país da América Latina que atribuiu *status* constitucional de “povo” aos afrodescendentes e, juntamente com Bolívia, são os únicos países da região a pensar os/as negros/as ou afrodescendentes efetivamente como um povo. Isto não é por acaso, pois a noção de “povos” faz parte da linguagem dos movimentos indígenas, com uma longa trajetória de consolidação, que por vezes tem influenciado as possibilidades de interação dos movimentos afrodescendentes com os governos nesses países (Johnson, 2007). A predominância do enquadramento da diferença cultural, a relevância nacional do movimento indígena e as alianças com algumas lideranças indígenas, impactou fortemente o processo de institucionalização estatal das demandas do movimento negro dentro do Estado. Assim, o Estado foi sendo pressionado por mais uma

¹³⁰Deputado afro-equatoriano pelo Movimento Popular Democrático.

¹³¹Em entrevista para esta pesquisa

¹³²Ver: Consejo de Palenques. Cartilla de derechos colectivos de los Afro-equatorianos. Quito, 2000.

¹³³No original: This language is interesting in that blacks are identified as "peoples," a designation usually used by indigenous activists to distinguish Indians from "ethnic minorities." (Van Cott, 2009, p. 277)

via, desta vez pela necessidade de se colocar como um grupo étnico, isto é, grupos “autóctones” com uma “identidade cultural distintiva”, em um sentido retórico semelhante ao entendimento que as elites políticas têm das populações indígenas (Hooker, 2005).

Em consonância com nossa proposta de considerar os anos 80 e 90 como conformando o espaço político do multiculturalismo, é de se esperar que a linguagem dos Organismos Internacionais de Direitos Humanos influenciasse as demandas do processo organizativo afro-equatoriano à Constituinte que, por sua vez, já era influenciado pelas ações do movimento indígena. Historicamente, a proximidade do processo afro-equatoriano com o Sistema de Cooperação Internacional, tem produzido o efeito de que, ao tentar legitimar as suas reivindicações frente aos governos, o movimento acabe enquadrando as suas demandas na linguagem dos instrumentos internacionais (Chávez Vallejo, 2011). Principalmente a Convenção 169 da OIT teve esse impacto. Uma vez que a Convenção colocava como pré-requisito para a titularidade de direitos coletivos a demonstração de uma identidade étnica diferente da identidade nacional. Assim, o reconhecimento constitucional como um povo, ocupou parte importante dos esforços do processo organizativo afro-equatoriano para assim adquirir direitos coletivos.

En la constitución del 98 nos reconocieron como comunidades y en el marco de lo que establece la OIT de lo que son los pueblos originarios, esas categorías también son aplicables para el caso del pueblo afroecuatoriano. La consigna era hacer que nos reconozcan como pueblo porque si, somos comunidades pero somos comunidades que compartimos una misma historia: de origen, de lucha, de reivindicación, compartimos una tierras, hay unos territorios marcados donde hay una mayor presencia del pueblo afroecuatoriano. Hay una lengua?, no no hay por como se dieron las condiciones históricas pero la concepción de pueblo y el aspecto territorial son dos categorías que si marcaban el hecho de considerarnos como pueblo.

Alexandra Ocles¹³⁴

Não apenas fatores externos motivaram a “noção de povo” para o processo organizativo afro-equatoriano. Se pensar como um povo tem sido fundamental no processo de politização do pertencimento étnico/racial na conformação do processo organizativo afro-equatoriano. A

¹³⁴Em entrevista para esta pesquisa

revalorização política do pertencimento étnicorracial afro-equatoriano implica um “*complejo proceso de construcción étnica partiendo desde prácticas discursivas que aluden a condiciones ancestrales, históricas y políticas de la cultura negra o afroamericana*” (Antón, 2011, p. 88) e, portanto, a conformação como um povo é também um processo consciente e ativo de identificação (Hall, 1998):

el concepto de pueblo es mucho más amplio: tenemos una historia común, unos niveles identitarios, tenemos espacios territoriales grandes, tenemos relaciones de parentesco, relaciones espirituales muy fuertes. Entonces eso conceptualiza el tema pueblo.

José Chalá Cruz¹³⁵.

Os termos do sistema internacional, a proximidade com as lutas indígenas, a forma de institucionalização dos programas para negros e indígenas por parte dos governos, a exclusão histórica da população afro-equatoriana do ideal de nação, tudo isso explica, de forma concreta, a disputa afro-equatoriana por ser reconhecido como “povo”. Mas, talvez o mais relevante, seja que o reconhecimento como povo pode ser compreendido como a reparação da partição ontológica do ser, da humanidade e do pertencimento coletivo, negados na violência histórico-colonial (Mills, 2007; Walsh, 2011), e na exclusão da população negra do relato da fundação da nação (Rahier; Prosper, 2014; De La Torre, 2005)¹³⁶.

Na Venezuela e no Brasil as noções de “povo negro”, “povo afrodiaspórico” ou, inclusive, “povo afrodescendente” também estiveram presentes mas, ao que nos parece, essa disputa narrativa não se constituiu em parte crucial do discurso que legitimou o acesso aos direitos.

Desde as elites políticas, houve então o reconhecimento como povo e nele estava implícito o entendimento de que os negros no Equador se configurariam um “sujeito da nação” diferente ao sujeito “branco-mestiço¹³⁷”. Isto porque, historicamente, foi construída

¹³⁵Em entrevista para esta pesquisa

¹³⁶Equador incorporou a noção de indiedade dentro do seu relato de identidade nacional, da nação mestiça, mas a diferença de outros países como Venezuela, Brasil ou Cuba, manteve à população negra fora do relato de construção da nação.

¹³⁷Branco-mestiços faz referência ao ser branco em contexto de miscigenação. Os requisitos de adesão para a branquitude são reescritos ao longo do tempo e dependem de contextos sociais, históricos e políticos.

uma narrativa sobre a população negra do Equador como “*ultimate Others*” ou “*national outsiders*” (Rahier, 2012a), o “outro da nação”, como um povo diferenciado associável a um território particular, o território ancestral de Esmeraldas e o Valle del Chota, isto a despeito de que mais do que 74% da população afro-equatoriana viver em zonas urbanas (Vera, 2016).

Os direitos coletivos indígenas da Constituição equatoriana de 1998 foram condicionalmente estendidos para a população afrodescendente, enquanto fosse possível identificar a diferença cultural (não a necessidade de reparação por injustiças estruturais). Isso indicava alguma dificuldade da elite política equatoriana de pensar a população afrodescendente, efetivamente, como sujeito de direitos coletivos (Rahier, 2012a; Rahier; Prosper, 2014).

Um ponto central na agenda de demandas do processo organizativo afro-equatoriano foi a luta pelo território. Desde 1997, as organizações do processo organizativo afro-equatoriano se organizaram para lutar pelo reconhecimento do território ancestral, o que implicava no direito coletivo à terra, à propriedade comunitária e à autonomia política sobre o espaço territorial que ancestralmente tem ocupado o povo negro. A luta pelo território também compreendia a titularidade sobre os assentamentos contemporâneos da população afro-equatoriana e o reconhecimento como *palenques* urbanos. Para a Constituinte de 1998, os afro-equatorianos se organizaram para apresentar a sua proposta de reconhecimento jurídico, político e social da *Gran Comarca Territorial Afroecuatoriana*. Com a extensão dos direitos coletivos para os afro-equatorianos, se abriu a possibilidade do reconhecimento do território ancestral com a proposta de criação de “distritos administrativos de autogoverno”, mas isso nunca foi aplicado¹³⁸.

Branco e não-branco são socialmente construídos, de modo que, o ser branco não tem a ver com biologia, mas com configurações de poder, com as bases do contrato racial nos termos de Mills (1997). Branco-mestiço ou mestizo no contexto equatoriano também pode ser usado, através de uma inversão simbólica (Whitten, 2008) para se referir a sujeitos indígenas principalmente, mas também negros, que tem adotado para si a auto-adscrição hegemônica como mestiços e procuram o embranquecimento cultural ou biológico como forma de se distanciar da categoria estigmatizada. Vergonha étnica. Tem um sentido pejorativo. “Mestizos, or people so categorized when placed in this context of symbolic inversion, become nothing more than inferior beings aspiring out of their stigmatized category to a racial and social status they cannot attain” (Whitten, 2008).

Com a afirmação do caráter pluricultural e multiétnico do Estado, o reconhecimento do *status* de povo para os afro-equatorianos e a titularidade de direitos coletivos, a Constituição de 1998 se tornou, junto com os instrumentos internacionais, uma nova ferramenta de legitimação das demandas do processo organizativo afro-equatoriano. O processo organizativo afro-equatoriano se apropriou da Constituição de 1998 e esta passou a orientar a agenda política do movimento para a implementação das garantias constitucionalmente estabelecidas.

Contudo, o reconhecimento constitucional não implicou no avanço de políticas públicas para a população afro-equatoriana. A redação da Constituição deixava a aplicação dos direitos coletivos na dependência da legislação secundária (infraconstitucional) e os direitos coletivos só vieram a ser regulamentados quase 10 anos depois de aprovada a Constituição e pela ação do Deputado Rafael Erazo Reascos, em 2006 (2003-2007).

A garantia dos direitos coletivos na forma de lei era uma demanda antiga da agenda dos movimentos afro-equatorianos. A proposta se inspirava na *Ley 70* de comunidades negras da Colômbia. Entre finais dos anos 90 e começo dos anos 2000, no marco do Processo de Comunidades Negras, Equador e Colômbia realizaram uma série de encontros binacionais no âmbito dos quais se foi construindo uma agenda de direitos coletivos, que incluía: o reconhecimento do território ancestral, a titularidade coletiva do território, a etnoeducação, os mecanismos de participação política para aumentar a representação da população negra, a autonomia organizativa e o autogoverno dentro das comunidades ancestrais (Antón, 2011a; Rahier, 2012a).

Logo após aprovada a Constituição, em 1999, Victor Junior León, fundador da ASONE e Deputado Nacional, introduziu junto ao Congresso o primeiro Projeto de Lei sobre os direitos coletivos. Depois, em julho de 2002, a *Confederación Nacional Afroecuatoriana* apresentou uma segunda proposta de regulamentação que foi apoiada pelo Deputado

¹³⁸Ver: Rahier, 1998; Torre, 2005; Consejo de Palenques. 1999. Propuesta para la creación de una Comarca Territorial de Negros en la Provincia de Esmeraldas. Ley Especial de descentralización del Estado y de participación social (1997)

indígena Gilberto Talahua. Nenhuma das duas propostas avançaram. Assim, em outubro de 2005, as organizações do processo afro-equatoriano realizaram a segunda grande mobilização da sua história recente, a Marcha “*En Defensa de los Derechos del Pueblo Negro*”. Esta Marcha foi apoiada pelo Deputado negro Rafael Erazo Reascos (2003-2007) (Antón, 2011a; Cortez, 2011), no contexto de discussão da lei no Congresso. Ainda que sendo o único negro no Congresso e Deputado eleito por um partido político pequeno (*Movimiento Popular Democrático* - MPD¹³⁹) (Johnson, 2012), em 2006, conquistou a aprovação da *Ley de Derechos Colectivos*¹⁴⁰. Dois anos depois com a aprovação de uma nova Constituição, essa lei seria revogada (Antón, 2011a). Atualmente, o Deputado José Chalá, militante histórico do processo organizativo afro-equatoriano, defende um novo Projeto de Lei de direitos coletivos para os afro-equatorianos, desde a *Comisión de los derechos colectivos de los Pueblos y Nacionalidades* da Assembleia Nacional desse país.

A Codae, que tinha sido criada por Decreto Executivo¹⁴¹ em 1998, só conseguiu funcionar efetivamente em 2002, mas com problemas na estrutura organizativa e pouco orçamento. A instituição estaria vinculada à Presidência da República. Ainda que os anseios das organizações do processo afro-equatoriano fossem as de se ter uma liderança escolhida pelas comunidades (ou entre os atores do processo organizativo), a instituição foi conformada afinal com uma representação da Presidência e uma Secretaria Executiva, cujos representantes eram designados ou designadas pela Presidência, e um Diretório Nacional constituído por representantes das organizações sociais. Segundo o relato de vários ativistas entrevistados nesta Tese, a Codae funcionava como uma ferramenta de desarticulação do processo afro-equatoriano e instaurou uma disputa por cargo e recursos que dependiam da proximidade com o partido político da época e do qual a comunidade não era beneficiária, produzindo disputas e rupturas entre lideranças do próprio processo afro-equatoriano.

Históricamente todo lo que han hecho es para destruirnos, destrozarnos, para que seamos personas desconfiadas eso lo han

¹³⁹Mesmo partido político de Jaime Hurtado, o primeiro deputado afrodescendente da história do Equador eleito em 1979, assassinado em 1999 (Whitten, 2008. Antón, 2018).

¹⁴⁰Registro Oficial No. 275 de 22 de maio de 2006.

¹⁴¹Decreto executivo 1747 de 1998.

trabajado y lo siguen trabajando, de forma disimulada esto de la discriminación es así, yo he visto, por ejemplo cuando estuve de presidenta de la CNA [2003] como nos invitaban al Palacio de Gobierno para que saquemos al fulano que le han dado tal puesto, sáquenlo y verán que ustedes como proceso van a gobernar esa institución de ahí, entonces yo le decía, ustedes quieren circo romano, verdad? Nos quieren unos contra otros, nos ofrecen del quesito chiquitito, porque hay un quesito chiquitito, de ese quesito pequeñito nos dicen ahí está el queso, coman todos, para que nos matemos y ellos se divierten, la pasan divino.

Irma Bautista¹⁴².

Por outro lado, a instabilidade da instituição, não permite falar da existência de uma política pública concreta a favor da população afro-equatoriana, pelo menos até 2007. Inclusive, as análises em torno ao funcionamento da Codae tendem a salientar os traços corporativistas, no sentido de cooptar as organizações do processo afro-equatoriano e beneficiar apenas interesses particulares (Antón, 2018).

Padrões de interação com os governos do processo afroequatoriano

Tanto acadêmicos quanto ativistas do processo organizativo afro-equatoriano avaliam que a participação nos governos, seja através dos projetos financiados pela banca global, sejam através da Codae, minou a capacidade de mobilização do processo organizativo afro-equatoriano. A falta de estratégias de sustentabilidade tornou as organizações afro-equatorianas altamente dependentes do financiamento público, das instituições multilaterais (BID-BM) e do sistema Nações Unidas.

Além disso, a profissionalização de líderes e dirigentes na gestão dos recursos acentuava o distanciamento com as bases (Antón, 2011; De la Torre; Antón, 2012). A disputa por acesso ao recurso, a partir de pequenos programas teria dificultado um posicionamento mais radical sobre racismo (De la Torre, 2005) e a formulação de uma agenda nacional contra a discriminação racial. Contudo, a leitura crítica do *Manifiesto* da ASONE, dos anos 90, e o projeto político da etnoeducação permitem perceber, no discurso do movimento afro-

¹⁴²Em entrevista para esta pesquisa

equatoriano, a compreensão do racismo como estrutural, a importância de nomear a branquitude (“*donde hubo esclavos, hubo esclavistas*”), e uma necessidade de desconstruir a internalização do racismo. A agenda dos Direitos Coletivos se constituiu, afinal, como o caminho coletivo de demandas à institucionalidade estatal de políticas efetivas contra o racismo por parte do processo afro-equatoriano.

Paradoxalmente, foi também graças à Cooperação Internacional, principalmente de empréstimos da banca multilateral e das ações de Nações Unidas, que foi possível desenvolver projetos de diagnóstico da problemática das comunidades afro-equatorianas, obter indicadores estatísticos¹⁴³, realizar a capacitação de lideranças e executar projetos produtivos no nível local (Antón, 2011a). A abertura de espaço para o movimento afro-equatoriano dentro do discurso do Equador multiculturalista tem significado o acesso a certos recursos, como financiamento para Congressos, capacitação, encontros do movimento, inclusive salário, isso graças às fissuras abertas pelas lideranças na ocupação desses espaços. Mas, por outro lado, a disputa pelo acesso a esses recursos causou perda de confiança nas organizações e em suas lideranças (Rahier, 2012a)¹⁴⁴.

Usualmente, as análises consideram que falta ao processo afro-equatoriano um caráter de ruptura com o sistema. Contudo, pensar o movimento afro-equatoriano dentro do contexto latino-americano permite perceber que os movimentos afrodescendentes da região

¹⁴³Apenas em 2001, no VI Censo de Población e V de Vivienda o Equador inclui no censo nacional uma pergunta sobre autoconhecimento afrodescendente (INEC, 2001)

¹⁴⁴Em 2003 o BID financia o projeto: Diagnóstico de la problemática afroecuatoriana y Propuestas de Acciones Prioritarias, na coordenação desse documento participaram pelo Consejo de Coordinación de las Organizaciones de la Sociedad Civil Afroecuatoriana: Alexandra Ocles, José Chalá Cruz, Douglas Quintero Tenorio, Alejandro Caicedo, Juan Montaña, Mercedes Preciado e Fildelter Quiñónez, e como apoio especial participaram Ernesto Estupiñán Quintero, primeiro prefeito afroequatoriano de Esmeralda, e Catherine Chalá. Ainda na equipe técnica atuaram John Antón Sánchez e Pablo Minda Batallas, reconhecidos acadêmicos dos temas afro-equatoriano e ativistas dos direitos do povo afro-equatoriano. Segundo o próprio documento, a proposta de trabalho foi iniciativa das organizações da sociedade civil afro-equatoriana que solicitaram ao BID a execução de um projeto que permitisse identificar as necessidades de desenvolvimento da população afro-equatoriana. Esse projeto do BID permite o diagnóstico, o Sistema de indicadores sociales del pueblo afroecuatoriano (SISPAE) e, a primeira pesquisa sobre percepção do racismo e a discriminação racial no Equador em 2004. Ver: Banco Interamericano de Desarrollo BID-Ecuador. Consejo de Coordinación de las Organizaciones de la Sociedad Civil Afroecuatoriana de la cooperación técnica BID ATN/SF-7759-EC. Diagnóstico de la problemática afroecuatoriana y Propuestas de Acciones Prioritarias. Quito, 2003.

usualmente têm usado mais uma tática de negociação com os governos, quando reconhecem alguma estrutura de oportunidade; e menos, um repertório ligado a grandes protestos. Grandes marchas corresponderam mais a uma estratégia para se conseguir abrir ou fechar a negociação, como ocorreu no caso equatoriano com a procura da aprovação da lei dos direitos coletivos, em 2006.

[...] nuestra forma de actuar más bien ha sido un poco el tema de la negociación, del diálogo, de la propuesta, o sea, de estrategias diferentes. Cuando nosotros los afrodescendientes en el Ecuador de una u otra parte, hemos salido a las calles ha sido cuando han sido violentados los derechos de los afros, cuando habido muertes violentas, cuando ha habido temas de la policía, cuando ha habido desalojos, ahí es cuando nos hemos botado a la calle para ser escuchados.

Sonia Viveros Padilla¹⁴⁵

Embora as primeiras medidas para afrodescendentes se dão justamente pela influencia dos mecanismos do sistema de direitos humanos e pelo projeto multiculturalista da banca multilateral, próprio do *espacio político do multiculturalismo* que temos argumentado, a mudança na linguagem internacional que significou a Conferência de Durban não impactou o tratamento dos governos às demandas das organizações afro-equatorianas, os direitos coletivos estabelecidos na Constituição de 1998 só virão ser regulamentados em 2006 e derogados dois anos depois com a nova Constituição.

Olhando o Equador dentro do espaço político do multiculturalismo é possível perceber a grande influência da banca global e dos instrumentos do sistema internacional de direitos humanos no processo de institucionalização estatal. A institucionalização de algumas demandas permitiu a abertura de entradas institucionais na forma de instâncias para a execução de pequenos projetos, ainda sem uma concepção de política pública.

Todavia, a forma em que a população afro-equatoriana é constituída, a partir do olhar das elites, como “os outros”, facilita o uso do enquadramento da diferença cultural na

¹⁴⁵Em entrevista para esta pesquisa

população afro-equatoriana com um todo e não apenas em uma parcela vinculável a um território específico como aconteceu no Brasil.

2.2.3. Venezuela 1980- 2002: O movimento afrovenezuelano no multiculturalismo bolivariano

El movimiento afrovenezolano es pequeño, no es un gran movimiento, algo que repercute grandemente, como organización política, como movimiento social. De hecho, no hemos sido tocado en algunas oportunidades porque no se considera el público normal, el pueblo normal. El gobierno no considera que el movimiento afrovenezolano sea significativo numéricamente, no consideran que tiene impacto político en muchas de sus acciones.

Beatriz Aiffil¹⁴⁶

O movimento afro-venezuelano ganhou legitimidade como ator político coletivo através da proximidade com Hugo Chávez e a própria identificação do presidente como afrodescendente na década de 2000. Até os anos 90, o que poderíamos entender como o movimento afro-venezuelano se caracterizou por pequenas organizações negras, dispersas entre si e que se orientavam, principalmente, para a resistência ao monoculturalismo, ao imperialismo cultural e aos processos de desterritorialização, reivindicando uma identidade negra em oposição ao discurso da identidade mestiça, nas comunidades negras e nas favelas urbanas e, ainda, no campo acadêmico, principalmente com projetos de resgate da história africana na Venezuela geridos a partir de fundos mais comumente da Unesco¹⁴⁷ (García, 2001a; 2001b; Fernandes, 2012; 2015; Page, 2015; Corrales, 2016). Nesse período, o ativismo foi caracterizado pela “consciência ingênua”, segundo Jesús “Chucho” García (2001), um dos seus líderes mais relevantes, querendo significar que ainda não estaria em curso um processo de identificação que possibilitasse uma prática política orientada pelo pertencimento racial.

¹⁴⁶Em entrevista para esta pesquisa

¹⁴⁷ Por exemplo, uma das primeiras organizações do movimento negro a Fundación Afroamérica (1993) funcionava com fundos de UNESCO.

A *Unión de Mujeres Negras* (1989), marcou o início da luta antirracista organizada com pretensão de se exigir transformações do Estado. A organização foi criada para enfrentar, de forma coletiva, os problemas do empobrecimento e da discriminação racial que se tornavam mais e mais evidentes nesse período. Mas a organização também surgiu com o interesse de constituir redes transnacionais, em um contexto de contestação à comemoração oficial dos 500 Anos do Descobrimento da América, que lhes permitissem crescer frente ao poder do Estado. Assim, com afirma Irene Ugueto, a *Unión de Mujeres Negras* participou diretamente da fundação da *Red de Mujeres Negras Latinoamericanas e Caribeñas*, em 1992.

Pouco depois foi criada a Fundação Afro-América XXI (1993), com financiamento do BID e da Unesco. Logo a Fundação se desvinculou do projeto do BID e continuou seguindo a sua trajetória como *Fundación Afro-América y la Diáspora Africana*.

Estas duas organizações, a *Unión de Mujeres Negras* e a *Fundación Afro-América*, surgiram formalmente nos anos 90. Mas, ambas executavam trabalho comunitário desde os anos 80 orientado, principalmente, a “reivindicar os aportes culturais, sociais e económicos da população de origem africano à formação do Povo venezuelano” (García; Arratia, 2000, p. 32). Na década de 90, se fez explícito, no discurso das organizações, a consciência da exploração econômica e a discriminação social que sofria a população afro-venezuelana, mas que convivia bem com o discurso de reconhecimento da diversidade cultural, legado da relação com os governos que os limitava ao campo da cultura popular¹⁴⁸. Se entendia à época também a interseccionalidade das opressões de gênero, raça e classe que tornavam as mulheres negras, aquelas mais vulneráveis em todos os aspectos da vida social (García; Arratia, 2000).

Temporalmente, a constituição do movimento afro-venezuelano como um ator coletivo da luta antirracista confluuiu com a chegada de Hugo Chávez ao poder e ganhou legitimidade a partir do golpe de Estado contra Chávez em 2002 e da própria auto-identificação racial do

¹⁴⁸Mas também houve algum questionamento do caráter homogeneizante da ideologia da mestiçagem, e em últimas é um discurso a partir do qual pode se dialogar mais facilmente com o Estado, pois é visto como menos ameaçante.

Presidente, ao ponto de algumas autoras afirmarem que a legitimidade do movimento afro-venezuelano estaria dada pela condição de ser “um amigo privilegiado do líder de esquerda¹⁴⁹” (Van Cott, 2006). Assim, a proximidade temporal e ideológica entre o processo de mudança institucional dirigido por Hugo Chávez e o surgimento do movimento afro-venezuelano marcaram os padrões de interação do movimento social com o governo.

Demandas do movimento afro-venezuelano

Pela confluência temporal e ideológica com o projeto da Revolução bolivariana, o projeto político do movimento afro-venezuelano foi sendo construído em proximidade com o projeto de transformação nacional do governo Chávez. As chamadas de mudanças constitucionais em 1998 e em 2007 foram as encruzilhadas onde o movimento afro-venezuelano produziu uma agenda coletiva de inclusão. O primeiro documento público do movimento afro-venezuelano, contendo um conjunto de demandas especificamente dirigidas ao Estado, surgiu no contexto da reforma constitucional de 1999.

Chávez se elegeu a partir de uma campanha em torno de uma proposta para modificar a Constituição venezuelana. E, logo em 1998, ele chamou uma Assembleia Constituinte, conformada por eleição popular e com maioria dos aliados ao Presidente dos setores militar, da esquerda e do movimento de direitos humanos. Os partidos políticos tradicionais ficaram majoritariamente fora da Constituinte, diferente do caso equatoriano no qual a mudança constitucional de 1998 foi dominada por partidos de direita. Além do ímpeto revolucionário e da inclusão de setores populares e de direitos humanos, existia no país uma noção generalizada contra o estatismo e os partidos políticos, que desembocou no aumento do poder do Presidente (Hawkins, 2010; Monaldi; Penfold, 2014).

A partir da chamada à Constituinte, os movimentos afro-venezuelanos começaram a se organizar para interpelar o Estado sobre a necessidade de se combater ao racismo e melhorar a situação socioeconômica da população afro-venezuelana. A proposta de refundar a República mediante uma nova Constituição, representou uma oportunidade de maior

¹⁴⁹No original: “a privileged friend of the leader of the left” (Van Cott, 2006).

mobilização das organizações negras que já existiam no país, bem como de se tentar incluir as suas propostas na nova Constituição (García, 2004; Ayala; Mora, 2008; Monagreda, 2011; Valencia, 2015). O desafio, todavia, era passar de uma identidade folclorizada para uma identidade política orientada pelo pertencimento racial (García, 2001).

A Unión de Mujeres Negras e a Fundación Afroamérica, as principais organizações explicitamente políticas e de alcance nacional da época, elaboraram as proposições do movimento afro-venezuelano à nova Constituição. A partir da Constituinte, o movimento afro-venezuelano anunciou o seu interesse em pleitear a memória pública e as políticas públicas junto ao Estado venezuelano. O discurso dessa proposta procurava colocar as demandas do movimento afro-venezuelano como elementos importantes para a sociedade venezuelana como um todo: “O desenvolvimento humano da população afro-venezuelana é um direito e como tal tem grande importância para o avanço, progresso e desenvolvimento da nossa sociedade¹⁵⁰” (García; Arratia, 2000, p. 33).

Na proposta à Constituinte, essas organizações argumentaram sobre a sistemática exclusão de afrodescendentes nos textos constitucionais, desde a Primeira República, reclamaram também da discriminação, marginalização e exploração da população afro-venezuelana no presente e indicaram os avanços em assuntos afrodescendentes em outros países da região. Seu principal objetivo era tentar garantir a sua inclusão no texto constitucional como grupo étnicorracial diferenciado e a valorização da população afrodescendente na construção da nação¹⁵¹.

As discussões sobre multiculturalismo na região, principalmente a partir das experiências de Colômbia e Nicarágua, permearam as reflexões dos e das ativistas negros e negras nesse período na Venezuela. Portanto, a despeito do movimento produzir um diagnóstico do caráter da raça na discriminação racial, expresso na cor das pessoas, o discurso da etnia e da diversidade cultural apareceram mais fortemente como justificativas para a

¹⁵⁰No original: El desarrollo humano de la población afrovenezolana es un derecho y como tal de gran importancia para el avance, progreso y desarrollo de nuestra sociedad

¹⁵¹Freddy Blanco em entrevista para Martínez; Fox; Farrell, 2010, p. 227.

implementação de ações específicas contra a discriminação e por direitos coletivos que garantissem a expressão da diversidade.

A proposta do movimento afro-venezuelano incluiu o reconhecimento do Estado venezuelano como uma sociedade multiétnica e pluricultural, o direito à igualdade e a diversidade, a afirmação do princípio de não-discriminação, uma educação sem estereótipos sexistas e racistas, o direito ao território ancestral para as comunidades afro-venezuelanas, a valorização das mulheres e homens afro-venezuelanos, a produção de dados estatísticos sobre a população afro-venezuelana e, finalmente, a instauração de mecanismos ou instituições jurídicas para supervisionar a garantia do direito à não-discriminação (García; Arratia, 2000; García, 2008; Ruelle, 2011).

Apesar da mobilização, só conseguiram incluir o reconhecimento do carácter multiétnico e pluricultural da nação no Preambulo da Constituição, que também era uma demanda dos movimentos indígenas. Vários argumentos foram ativados para barrar os anseios de inclusão das demandas dos movimentos afro-venezuelanos. Um desses argumentos foi o de que o reconhecimento da população afrodescendente, ou de qualquer outra minoria étnica, representaria uma ameaça à unidade da nação, pois a população indígena já teria sido reconhecida e isso poderia derivar para um precedente separatista.

A ideologia da “igualdade racial” e da mestiçagem também foram constantemente ativadas. Basicamente, os Constituintes ativaram a ideologia da mestiçagem¹⁵², da população homogênea e com origem comum na mistura, para negar o reconhecimento das e dos afrodescendentes¹⁵³(García, 2008; Ruelle, 2011). Mas a exclusão também foi motivada por uma compreensão do multiculturalismo segundo a qual o reconhecimento constitucional e a titularidade de direitos coletivos exigiam um grupo étnico ou racial diferenciado. Quer dizer, se ativou a compreensão de que as demandas eram por direitos multiculturalistas, e que

¹⁵²Luis Perdomo em entrevista a Martínez; Fox; Farrell (2010) e Gabriel López em entrevista não publicada realizada em 2011.

¹⁵³Paradoxalmente, a ideologia da mestiçagem na Venezuela pressupõe a inclusão dos negros como componente da nação. A nação mestiça, para esse caso, é a mistura de negros, indígenas e brancos. Mas, se negou esse reconhecimento como parte fundante na Constituição, uma vez que o mito de origem implica a superação das três raças no embranquecimento e constituição da raça mestiça.

requeriam um povo diferenciável em termos de: “cultura + linguagem + território”, e na compreensão das elites, o povo afro-venezuelano não se encaixaria nessa definição, embora na Venezuela também existissem territórios identificados como antigos enclaves de escravizados e territórios de liberdade como os *Cumbes* ou quilombos.

A Constituição de 1999: multiculturalismo bolivariano

Com a Constituição de 1999, a Venezuela estabeleceu oficialmente o projeto multiculturalista, caracterizado principalmente pela afirmação do caráter multiétnico e pluricultural da nação já no Preâmbulo, e pelo estabelecimento de direitos coletivos para pessoas indígenas, ambas conquistas do movimento indígena¹⁵⁴, que ainda que não fosse um movimento forte soube aproveitar a virada multiculturalista na região, inclusive, a Constituição da Venezuela é reconhecida como uma das mais avançadas em matéria de direitos indígenas (Ruelle, 2011; Yrigoyen, 2011; Van Cott, 2002).

A noção de multiculturalismo que dominou na Assembleia Constituinte foi muito influenciada pelos Tratados Internacionais de direitos humanos, principalmente refletiu os acordos da Convenção 169 em matéria de reconhecimento de direitos coletivos territoriais, econômicos, culturais e políticos, mas também com a concepção de que o grupo merecedor de direitos específicos devia se encaixar na tipologia de povo indígena ou grupo tribal. Isso a despeito de que a noção de dívida histórica para com os indígenas apareceu como um princípio organizador do “multiculturalismo bolivariano¹⁵⁵”.

Nesse modelo de “multiculturalismo bi-etno-racial” (Ruelle, 2011), a população afrodescendente não foi incluída por se considerar que essa inclusão deveria corresponder ao

¹⁵⁴Na época, o movimento indígena teve que contestar discursos sobre o suposto perigo para a identidade e a integridade nacional que implicaria o reconhecimento de direitos de autonomia indígena dominantes inclusive entre os atores do processo bolivariano.

¹⁵⁵O “multiculturalismo bolivariano”, término acunhado por Ruelle (2011), pode ser caracterizado como um modelo bi-etno-racial focado na dicotomia indígena/não-indígena. Nesse esforço por conceituar o “multiculturalismo bolivariano” Ruelle (2011) encontra uma multiplicidade ideológica e uma imprecisão conceitual que abrange as noções de anti-imperialismo, dívida histórica, indigenismo, socialismo indo-americano, bolivarianismo e cristianismo, sendo a oposição ao capitalismo e suas formas de dominação o eixo que organiza esses princípios.

critério da diferença, em termos de indígena/não-indígena, quer dizer se mobilizou o que aqui chamamos o “enquadramento da diferença cultural” para excluir as demandas do movimento afro-venezuelano da reforma constituinte.

Vemos assim que, enquanto o enquadramento da diferença cultural produziu, no Equador, a inclusão da população afro-equatoriana e a extensão, mesmo que parcial, dos direitos indígenas e no caso brasileiro produziu uma inclusão da população quilombola que poderia ser enquadrada a partir da base territorial; na Venezuela, o enquadramento da diferença cultural foi mobilizado para se garantir a exclusão das demandas por direitos coletivos e ações afirmativas do movimento afro-venezuelano. Durante o processo Constituinte venezuelano, o fato de que os indígenas já tivessem conquistado ganhos de reconhecimento na Constituição foi usado para expressar temores da fragmentação da unidade do Estado se se incluísse também o reconhecimento da população afro-venezuelana.

Até 2002 o governo de Chávez reproduziu a lógica da inclusão pela cultura e a folclorização da questão racial na Venezuela:

Cuando comienza el gobierno de Chávez, prácticamente ni había espacio, ni había instituciones que recogieran el tema afro desde el discurso político, sino que siguió reproduciéndose lo que venía desde la cuarta República, era la política cultural. Ahí que comienza, ya con una cierta madurez, producciones de discos directamente con cultores, producciones de revistas como por ejemplo la revista, que estaba Chucho García, que ahí participamos que se llama afro-américa.

*Diógenes Díaz*¹⁵⁶

Isto, a despeito de que desde a campanha eleitoral de Hugo Chávez, o conflito político passou a mobilizar a racialização da sociedade, em parte, porque a promessa de refundação da pátria trouxe consigo a esperança de se vir a desafiar a estrutura de privilégios forjada desde a colonização. Contudo:

Apesar da tendência racializada do discurso político polarizado no governo do presidente Hugo Chávez, o debate sobre o racismo subjacente ao longo da história na sociedade venezuelana não foi substancialmente aprofundado. A posição popular e

¹⁵⁶Em entrevista para esta pesquisa

intelectual¹⁵⁷ de negar a existência do racismo e celebrar a miscigenação como a idiosincrasia fundamental da sociedade ainda persiste ¹⁵⁸(Ishibashi, 2007, p. 33).

Isso só começa a mudar, parcialmente, a partir de condicionantes internos (tentativa de golpe de Estado, visibilização do racismo, e a ação do movimento afrovenezuelano) e externos (a Conferência de Durban e a mudança na política externa) como veremos no segundo capítulo.

Resposta dos governos

Não é possível falar de uma política de inclusão ou de reparação neste período, mas da implementação de pequenos projetos dentro do *Consejo Nacional de la Cultura* (Conac) que pretendia, afinal, reenquadrar os grupos de base racial que começaram a surgir nas favelas urbanas e nas comunidades afrovenezolanas, no âmbito da cultura nacional, do folclore e da tradição e não como experiências emancipatórias e de resistência do presente¹⁵⁹. Data desde período a medida de inclusão simbólica de José Leonardo Chirinos no Panteão Nacional como parte dos próceres da nação, no dia 10 de maio de 1995, em comemoração dos 200 anos da insurreição de escravizados e escravizadas, que teve lugar no atual estado Falcón na Venezuela. Juan Ramón Lugo¹⁶⁰, fundador da *Asociación civil José Leonardo Chirinos*, começou uma série de articulações que possibilitaram que o executivo nacional e o congresso da república desse esse reconhecimento, que se conta como um dos primeiros ganhos do movimento afro-venezuelano.

¹⁵⁷Contudo, existe uma produção acadêmica marginal orientada a discutir a persistência do racismo na sociedade venezuelana Ligia Montañez. María Martha Mijares (2003), Ishibashi Mailyng Blanca nirva Briggs, 2001; Monagreda, 2011; Johnson 2012

¹⁵⁸No original: A pesar de la tendencia racializada del discurso político polarizado en la época de gobierno del Presidente Hugo Chávez, el debate sobre el racismo que subyace a través de la historia en la sociedad venezolana no se ha profundizado sustancialmente. Aun persiste la postura popular e intelectual de negar la existencia del racismo y celebrar el mestizaje como idiosincrasia fundamental de la sociedad (Ishibashi, 2007, p. 33).

¹⁵⁹Devo essa reflexão a Diógenes Díaz, ativista do movimento afro-venezuelano. Em entrevista para esta pesquisa referenciou o *Projecto Sebucan* do Conac e o surgimento de uma indústria comercial de difusão da música afro-venezuelana nesse mesmo período.

¹⁶⁰Juan Ramón Lugo, publicou o livro titulado *A propósito de 200 años de olvido* no qual vincula a luta do povo afrovenezuelano da Serra com o próprio esquecimento oficial da insurreição de José Leonardo Chirinos. Atualmente, uma das organizações do movimento afrovenezuelano leva seu nome.

As primeiras instituições de âmbito nacional especificamente de combate à discriminação racial ou para a população afrodescendente surgiram na Venezuela apenas após a Conferência de Durban. O atraso dos governos venezuelanos em oferecer uma resposta institucional ao problema da discriminação e da desigualdade racial, tem sido documentado por Sansone (1998, s/p) que via com surpresa que “Políticas ou campanhas de opinião em favor da minoria negra ou das comunidades negras rurais, porém, não têm sido articuladas” ainda em um momento em que a região estava caminhando nesse sentido fazia quase duas décadas.

O caso venezuelano nos permite conferir que a chegada de governos de esquerda, ainda que condição necessária, não foi suficiente para, automaticamente, se produzir o deslocamento da lógica do multiculturalismo para a lógica da promoção da igualdade racial na região. Deslocamento que só começou a se produzir após a Conferência de Durban, no plano internacional, e após a discussão sobre o racismo ganhar o espaço político com o golpe de Estado de 2002. A partir desse período, a interação do movimento afro-venezuelano passou a ser caracterizada pela demanda por reconhecimento como um ator político relevante, pela procura de uma institucionalidade estatal para a implementação de políticas públicas antirracistas, e, pela proximidade com o processo bolivariano.

2.3. Espaço político do multiculturalismo em perspectiva comparada

A possibilidade dos movimentos afrodescendentes na região de encaixar o seu projeto de transformação com sucesso na institucionalidade estatal dependeu, tanto da confluência entre o projeto político nacional e o projeto político do movimento social, quanto dos legados institucionais que permaneceram das interações históricas.

A revisão da trajetória dos movimentos afrodescendentes em três experiências nacionais distintas permitiu observar que, entre os anos 1980 e 1990, o surgimento de organizações de base populares e organizações de base étnicorracial; o novo interesse da banca global no discurso do desenvolvimentismo individualista, focalizado nas comunidades indígenas e afrodescendentes; o foco dos organismos do sistema internacional de direitos

humanos em direitos culturais e na defesa e proteção de povos e culturas, principalmente povos indígenas permitiram a configuração do *espaço político multiculturalista* no qual foram possíveis as primeiras iniciativas de institucionalização de políticas demandadas pelos movimentos afrodescendentes na América Latina. A configuração desse novo espaço, se caracterizou pelo reconhecimento da existência de grupos diversos dentro do território nacional. A garantia de direitos coletivos foi promovida a partir do enquadramento da diferença cultural, o que representou uma mudança importante com relação ao período anterior dominado pela ideologia da mestiçagem na sua versão homogeneizante e monocultural.

Ainda mais, pela forma que o multiculturalismo foi adquirindo na região, não houve ruptura efetiva com a ideologia da mestiçagem, mas uma acomodação: o multiculturalismo “é o discurso da mestiçagem para o novo milênio, oferecendo uma mistura paralela de oportunidades e perigos”¹⁶¹ (Hale, 2002, p. 491), no sentido de que permitiu isentar o Estado da responsabilidade por ressarcir ou reparar a população negra e indígena pelas práticas históricas que produziram as desigualdades. E isso porque a diversidade cultural se construiu como a fonte das reivindicações e não a reparação. No escopo dessa argumentação, a hierarquização racial da sociedade permaneceu, lado a lado com o reconhecimento cultural e a implementação de direitos coletivos.

Durante toda a década dos anos 90, as políticas para afrodescendentes foram enquadradas no discurso da diversidade, pelo menos, de três formas: 1) a “forma culturalista”, em que as elites entendiam que a questão indígena dominou o olhar sobre a questão afrodescendente, minando, inclusive, as tentativas dos movimentos de direcionar o foco para as necessárias mudanças estruturais e, no caso equatoriano, produzindo-se ainda uma disputa entre indígenas e afrodescendentes por recursos escassos, sem se afetar, afinal, a estrutura racializada da sociedade; e 2) mediante a negativa em se reconhecer a existência da população afrodescendentes e por tentativas continuadas de se reeditar a ideologia da

¹⁶¹ No original: *is the mestizaje discourse for new millennium, offering a parallel mix of opportunity and peril* (Hale, 2002, p. 491).

mestiçagem, a partir da implementação de programas no âmbito da cultura popular. Em ambos os casos, persistiu a negativa de se reconhecer o racismo e as desigualdades estruturais naquelas sociedades; 3) Por políticas valorizativas que se encaixavam no discurso da nação diversa e da valorização dos símbolos da cultura negra como símbolos nacionais¹⁶².

Ainda que a abertura de espaços institucionais tenha tido o objetivo de disciplinar os movimentos e suas demandas, os resultados e sentidos políticos desses espaço foram sempre disputados. Assim, foi possível perceber que, uma vez dentro, as lideranças dos movimentos usualmente tentaram fazer avançar a agenda coletiva e controlar a agenda pública. “O Estado não é uma estrutura unitária, compacta, homogênea” (Santos, 2016), de modo que as entradas institucionais foram aproveitadas para se aproximar de uma agenda de luta antirracista, no sentido de questionar o mito das sociedades igualitárias, aumentar o alcance do movimento usando os recursos disponíveis para fortalecer a organização e incluindo a linguagem do movimento na institucionalidade estatal.

No âmbito interno de cada país, a força dos movimentos sociais, a capacidade de produzir alianças e a permeabilidade dos governos, produziu resultados diferentes no processo de institucionalização das demandas dos movimentos afrodescendentes.

Em todos os países, a gênese da interação dos movimentos afrodescendentes com os governos, coincidiu com a *configuração do espaço político multiculturalista*, mas as possibilidades da interação se diferenciaram pela atuação dos próprios movimentos. O movimento negro do Brasil, é o mais longo, diversificado e multifacetado dos movimentos afrodescendentes nos três casos, a estratégia de ocupação temporária de espaços políticos tem lhe rendido redes em distintos setores da sociedade: na academia, nos sindicatos, nos partidos políticos, na administração pública, etc.¹⁶³. Os movimentos afrodescendentes do Equador e da Venezuela não tem tido tanto sucesso em estabelecer conexões coletivas fora do próprio

¹⁶² Esse último ponto é levantado por Guimarães (2001) com relação ao Brasil.

¹⁶³ Agradeço ao Professor Cristiano Rodrigues (UFMG) por ter me atentado para essa característica do movimento negro do Brasil.

movimento. De modo que as vias de entrada à institucionalidade estatal estiveram usualmente limitadas à própria ação direta de militantes e ativistas do movimento.

Outra diferença importante é que a legitimidade no espaço público como um ator político coletivo foi sendo construída de maneira distinta. O movimento negro do Brasil construiu a sua legitimidade a partir da mobilização popular nos atos contra o Centenário da Abolição e pela Constituinte; assim inseriu o tema racial na agenda nacional, como um projeto político autônomo. Já o processo afro-equatoriano teve a sua legitimidade como um ator político coletivo relevante associada à agenda da cooperação internacional que demandava a participação de organizações da população afrodescendente para a execução de pequenos projetos desenvolvimentistas e de fortalecimento da organização como mecanismo de incremento do capital social desde uma lógica individualista de resolução da pobreza; já no caso venezuelano a legitimidade no espaço público foi construída pela proximidade com o líder político durante o governo do Presidente Chávez e pelo próprio reconhecimento dele como afrodescendente.

Essas origens diversas nas fontes de legitimidade têm implicações na capacidade dos movimentos de produzir um discurso e uma agenda política próprias. Embora todos os países tenham produzido um entendimento sobre o racismo como estrutural e da necessidade de ações dos governos para reverter a desigualdade, a capacidade de avançar uma agenda própria para o movimento afro-venezuelano e para o processo afro-equatoriano foi limitada pela dependência para com o processo político em um caso, o que impediu ações de ruptura e confronto; e pela dependência com os recursos da Cooperação Internacional. Ainda assim, todos os movimentos uma vez que se abriram aos espaços institucionais tentaram produzir rupturas, seja instalando o discurso do movimento nos produtos dos governos (programas, diagnósticos, projetos, leis); seja direcionando recursos para a auto-organização como movimento e para uma maior expansão e visibilidade da luta antirracista.

Outro elemento distintivo foi a capacidade de ocupar diversos espaços e que definiu a possibilidade de pleitear uma agenda frente aos governos. Enquanto o movimento afro-venezuelano e o processo afro-equatoriano tiveram dificuldades para colocar a discussão

racial em outros espaços de intermediação com os governos, o movimento negro do Brasil assumiu a estratégia de colocar a discussão racial em todos os espaços possíveis: no movimento feminista, nos partidos políticos, nos sindicatos. Isso ampliou a possibilidade do movimento de influir sobre os governos e diversificou as agendas e os discursos. Em todos os países vemos a tentativa de impactar o movimento feminista, os partidos políticos, os sindicatos, mas só o Brasil consegue em efeito ocupar esses espaços e construir ações coletivas a partir deles. Isto não quer dizer que o partido assume a discussão racial, por exemplo, mas que o movimento consegue produzir ações relevantes a partir desses outros lugares.

Assim, a participação em partidos políticos foi crucial para impulsionar o surgimento das primeiras instituições para a população negra no Brasil; e o sindicalismo foi muito importante para diferenciar os caminhos que o Brasil conseguiu transitar no campo internacional, com relação a outros movimentos étnicorraciais da época, trazendo mais reivindicações materiais. Ao igual que outros países da região, o Brasil fez uso da Convenção 169, mas principalmente com relação à questão quilombola, a Convenção 111 se tornou uma referência maior para as demandas, o que deu origem ao GTDEO, a primeira resposta institucional com o intuito específico de direcionar os problemas de desigualdade racial. Essa diferença com relação à região se deveu, principalmente, às origens do movimento negro juntamente com o movimento sindical, uma trajetória que não foi encontrada nos outros movimentos negros aqui analisados, onde a participação de ativistas em sindicatos não levou a uma ação coletiva que colocasse a discussão racial dentro do sindicalismo.

Leitura semelhante podemos fazer com relação aos organismos multilaterais de financiamento. Enquanto para o Equador a disposição de recursos da banca global e dos organismos de cooperação internacional para a execução de projetos e programas nas comunidades negras tem sido considerado como um dos fatores chave para entender o próprio surgimento do processo organizativo afro-equatoriano caracterizado como corporativizado (De la Torre, 2005), no Brasil, a leitura sobre o financiamento multilateral mais dominante é que teria permitido independência e autonomia frente aos governos às

organizações do movimento negro, principalmente às ONGs de mulheres negras mais profissionalizadas (Santos, 2009; Paschel, 2016; Rios, 2018). Já Venezuela, segundo Jesús “Chucho” García, produziu um entendimento de que a intenção da banca multilateral era promover o endividamento dos países como estratégia contraditória de superação da pobreza, o que ele chama “*endeudamiento étnico*”¹⁶⁴ sem benefício para as comunidades, portanto, a tendência do movimento seria tentar manter sua autonomia.

A despeito dessas diferenças. As primeiras respostas dos governos, em todos os países, tentaram canalizar o problema de racismo e discriminação racial, dentro do discurso da diversidade cultural. Assim, até a Conferência de Durban todas as instituições que surgem nesse período, nos três países, têm na sua origem a lógica da diversidade, da nação mestiça, da valorização da cultura, discursos estes que harmonizam com o multiculturalismo liberal e evadem a necessidade de redigir o conflito produto do racismo.

Particularmente, o caso do Brasil ajudou a confirmar a nossa argumentação. Ainda que o movimento negro seja o mais longo, extenso e forte da região, a primeira instituição que se criou em resposta às demandas do movimento veio a partir do âmbito da cultura, algo coerente com o discurso multiculturalista. Ainda as duas únicas reivindicações que conseguiram colocar na Constituição de 1988 foram a criminalização do racismo e a garantia de território para as comunidades quilombolas, que passam a ser considerados “novos sujeitos de direitos socioculturais”, a partir da Constituição de 1988 (Rodrigues, V., 2010, p. 264). Para sociedades ainda imbuídas do mito da democracia racial e na negação do racismo ambas conquistas são muito importantes, mas não refletem o amplo processo participativo de formulação de propostas e a atuação de militantes do movimento negro eleitos no Congresso responsável por elaborar a nova Constituição.

Vemos que o reconhecimento de direitos coletivos, nesses casos, não foi ampliado para toda a população de afrodescendentes nos respectivos países, mas apenas para alguns subconjuntos de pessoas negras que, geralmente, puderam ser territorializados em

¹⁶⁴Jesús “Chucho” García em entrevista se referiu ao que ele chama “endividamento étnico”. No artigo “Afrocorrupción. De África a la diáspora africana” ele desenvolve esse conceito.

comunidades específicas, associados aos espaços de liberdade criados por escravizados fugidos, o único caso que aparenta escapar do nosso modelo, é o caso equatoriano. No Equador, os direitos coletivos de direito ao território, autogoverno e ações afirmativas foram estendidos a toda a população negra na Constituição de 1998. Contudo, isso foi possível porque as elites encaixavam a população afrodescendente dentro da diferença cultural uma vez que no imaginário coletivo, a população afroequatoriana estaria restrita a determinadas zonas, assim, os direitos coletivos para a população afro-equatoriana entraram como um “adicional” (Walsh, 2012) com relação ao reconhecimento indígena.

A proposta do *espaço político do multiculturalismo* também permitiu tecer hipóteses sobre porque foi possível o reconhecimento da terra, se entendemos “A pose da terra como estruturante do capital. Por um lado, o *espaço político multiculturalista*, como se discutiu acima permitia esse tipo de reconhecimento, por outro, o desconhecimento sobre a existência de populações que se consideravam parte do passado provavelmente não permitiu dimensionar o alcance desse reconhecimento no Brasil.

Usualmente, esse argumento da importância da diversidade apareceu como menos ameaçador aos grupos dominantes, de modo que teria, assim, uma maior aceitação. E isto se deu, em parte, porque essa narrativa não implicava a busca por reparação das desvantagens materiais que foram produto da injustiça racial histórica e da injustiça estrutural atual (não exigindo o abandono definitivo dos privilégios por parte dos grupos dominantes que, por sua vez, são e foram sustentados por essa desigualdade original).

De outro lado, essa forma de multiculturalismo celebrou a existência da diversidade ou da diferença cultural, mas não reconheceu, afinal, a existência da hierarquia racial. Portanto, ao não expor a condição de privilégios da branquitude, essa perspectiva não implicou no reconhecimento da existência de uma política racial¹⁶⁵ (ou, do contrato racial). Portanto, o viés do Estado em favor dos dominantes permaneceu praticamente intacto, ainda que se tenha implementado algumas políticas no campo da diversidade (Hooker, 2009).

¹⁶⁵Por política racial Hooker (2009) se refere a que o Estado nunca tem sido neutral à raça, pelo contrário a hierarquia racial tem sido criada e recriada através de distintos mecanismos a partir da ação estatal.

CAPÍTULO III

3.1. Tempo 2: Configuração do espaço político da promoção da igualdade racial

Como te imbricas como te metes en la panza de la bestia y la rompes desde adentro, porque si te pones a pelear de igual a igual -a desigual- no es muy factible de ganar al corto plazo. A largo plazo es la disputa por el poder desde nuestras propias concepciones, con nuestro proyecto político, es todo el proceso cimarrón. Al mediano plazo es como vas formándote con política pública y vas apareciendo en la escena, en el espectro. Y en el corto plazo son demandas que la gente necesita comer, que necesita para mañana, para dar a sus hijos vestido, alimentación, salud. Y para eso tienes que, como estrategia, sentarte y cabildear, con esa estructura, en esa estructura racista, colonial, patriarcal, pero que necesariamente tienes que hacerlo, sino te quedas por fuera y sigues reproduciéndose ese circuito de miseria.

José Chalá Cruz¹⁶⁶

Começando o século XXI, se deram mudanças importantes na região, a partir das quais podemos entender se deu a reconfiguração de um novo espaço político do tratamento das questões étnico-raciais. Com um novo enquadramento, outras questões associadas à necessidade de políticas públicas contra a desigualdade racial ganham possibilidade de existência no espaço público.

Esse novo espaço político coincide com grandes mudanças na região. A primeira mudança importante é o transito para governos de esquerda e centro-esquerda em um momento em que também a primazia do neoliberalismo como modelo econômico estava sendo questionada. Começando com o triunfo de Hugo Chávez na Venezuela (1998), a região começou a eleger candidatos com campanhas explícitas contra o neoliberalismo, de retomada do Estado, a favor das populações historicamente excluídas e com propostas de inovações democráticas ou de refundação da República, se conformando fenômeno político que ficou conhecido como “onda rosa” (Da Silva, 2010), “maré rosa” (Panizza, 2006), “giro à esquerda” (Panizza, 2006; French, 2009; Filgueira *et al.*, 2012), “*Left turns*”, ou “Giros à esquerda”(Beasley-Murray; Cameron; Hershberg, 2010).

¹⁶⁶Em entrevista para esta pesquisa

A segunda mudança importante é que, através da III Conferência Mundial contra o Racismo, a Xenofobia e as formas de Intolerância Correlatas (2001), os movimentos afrodescendentes da América Latina conseguiram posicionar, no sistema internacional, o discurso da responsabilidade dos Estados no combate ao racismo. A razão pela qual consideramos que a Conferência de Durban inaugurou um segundo momento na relação dos movimentos afrodescendentes com os governos na região é porque surge um enquadramento diferente do período anterior da valorização da diversidade cultural dentro do predomínio do multiculturalismo.

Tanto na Declaração de Durban quanto no Programa de Ação se reconheceu a persistência do racismo e seu impacto sobre o continente africano, sobre os e as descendentes na diáspora e sobre os povos indígenas, entre outros povos; se reconheceram a escravidão e o tráfico transatlântico como crimes contra a humanidade¹⁶⁷, se entendeu que a superação do racismo requer do “estabelecimento de recursos e medidas eficazes de reparação, ressarcimento, indenização e outras medidas de nível nacional, regional e internacional”¹⁶⁸, e, além disso, se reconheceu que, pela interseccionalidade de gênero, raça e grupo etário, mulheres e jovens estariam em uma situação de vulnerabilidade maior, sendo necessário medidas específicas para superar essas desigualdades.

Consideramos, a Conferência e seus produtos um marco, mas foi a ação transnacional de movimentos afrodescendentes da região e de militantes africanos e africanas que conseguiu, através da Conferência de Durban, a importante mudança do discurso da diversidade cultural para a constatação do racismo como estrutural e decorrente do sistema de dominação que instaura a supremacia branca e que produz privilégios para a população branca masculina ainda hoje.

¹⁶⁷Como se verá mais adiante, o reconhecimento do tráfico transatlântico foi um dos pontos de maior disputa na Conferência.

¹⁶⁸Ver: Declaração e Programa de ação adotados na III Conferência Mundial de Combate ao Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Correlata, 2001. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2015/03/durban-2001.pdf>

Segundo a nossa argumentação, o *espaço político da igualdade racial* se caracterizou pelo enquadramento da justiça social, diferente do período anterior aqui não seria a diferença o princípio legitimador das reivindicações, mas a compreensão de que há uma injustiça social que precisa ser reparada, se abrindo assim a possibilidade de estruturar um discurso legitimador das demandas por direitos e por políticas afirmativas frente aos governos. Um outro elemento característico do *espaço político da promoção da igualdade racial* é que as e os militantes afrodescendentes apostaram por entrar nos governos para, a partir de dentro dele, formular novas políticas públicas. Há um esforço de tradução da utopia militante em leis, regulamentos, estruturas organizativas, procedimentos burocráticos, etc. Ganha concretude o fato de que se requerer desestruturar a racialização da sociedade através de políticas que impliquem mudanças materiais e não apenas simbólicas.

Assim, se produziu um novo espaço político que tornaria legítimas demandas por ações concretas de parte dos governos para a eliminação do racismo e da desigualdade racial na região como um todo. Isto não implica que as ações dos governos serão exatamente nesse sentido, nem que as demandas anteriores por reconhecimento, reconstituição da memória ou mudança simbólica foram superadas, mas que outras demandas políticas ganhariam possibilidade de serem expostas no espaço público e serem reconhecidas pelos governos na região.

Como discutido, o significado do espaço político não é garantido, é um território em disputa, e no interior dos países as possibilidades de avançar uma agenda antirracista depende em muito da capacidade dos movimentos sociais de produzir alianças, aumentar as redes de inteligibilidade e de dominar ou não a agenda política. Como será possível comprovar nesta Tese.

Uma característica desse período é que a procura da igualdade veio acompanhada da percepção da perda de privilégios por parte da sociedade historicamente beneficiária da desigualdade e do privilégio da branquitude. No período anterior, o enfoque culturalista permitia as pessoas concordarem mais facilmente com as políticas que se entendiam como de preservação da cultura, seja porque se entendiam como parte do discurso da diversidade da

nação mestiça, seja porque podiam simpatizar com esse enquadramento (Hooker, 2009), mas as políticas do *espaço político da promoção da igualdade racial* viram acompanhadas do senso de perda de vantagens, o que produziu uma maior resistência.

Ao se estabelecer uma consciência pública de que as desigualdades e opressões estruturais, e a desracialização do poder devem ser enfrentadas como um problema *do Estado*, e não abordado através da lógica da caridade, ou do capital social, ou de pequenos projetos da cooperação internacional, vieram grandes embates em todos os países. Em uns países, a contraofensiva ocupou a esfera pública de forma evidente, como no Brasil, principalmente em torno à discussão sobre as ações afirmativas no sistema educativo, que mobilizou distintos setores do poder público; em outros, a discussão racial foi subsumida à classe social, ou quando assumiu contornos de problema racial, os governos não assumiram o custo da oposição pública, como é o caso da Venezuela na proposta de reforma constitucional em 2007.

Este capítulo está estruturado em duas seções. Na primeira apresentamos as principais mudanças desse período que nos permitem falar de uma reconfiguração do espaço político: a Conferência de Durban e a chegada ao poder de governos de esquerda e centro-esquerda. Na segunda seção apresentamos os processos que em cada um dos países levou à institucionalização das demandas, e as possibilidades e limitações que ofereceu a configuração do *espaço político da promoção da igualdade racial*.

Desenvolvemos neste capítulo, ainda, a hipótese de que as variações no alcance das políticas públicas de promoção da igualdade racial formuladas no Brasil, Equador e Venezuela, a partir do século XXI, podem ser explicadas como produto das continuidades com os processos iniciados a finais dos anos de 1980, sob o predomínio do multiculturalismo como pensamento orientador do das questões étnico-raciais.

3.1.1. A Conferência mundial contra o racismo

Durban, bueno, es un proceso del movimiento afrodiasporico.

José Chalá Cruz ¹⁶⁹

A III Conferência Mundial contra o Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância, sediada em Durban em 2001, trouxe um deslocamento importante no sistema internacional, do discurso da diversidade cultural para a constatação do racismo como estrutural e decorrente do sistema de dominação que instaura a supremacia branca, e que produz privilégios para a população branca masculina ainda hoje. Esse discurso, como referem as palavras de José Chalá, foi resultado direto da participação dos movimentos afrodescendentes de América Latina na Conferência.

A Conferência de Durban representou o ponto alto de um processo de transnacionalização do movimento afrodescendente, cuja origem pode se rastrear até o primeiro “Congresso internacional da cultura negra em América” realizado na Colômbia em 1977¹⁷⁰. Durban, teve um impacto direto na agenda dos movimentos afrodescendentes na região e no desenho de estratégias conjuntas. Permitiu colocar o racismo na agenda internacional, regional e nacional, a consolidação de uma agenda transnacional específica para afrodescendentes, o estabelecimento de uma linguagem compartilhada, e principalmente, ao juntar um conjunto de lideranças, intelectuais e ativistas afrodescendentes, sentou a possibilidade de compartilhar uma base de luta comum que atravessou os contextos local e nacional enraizado no problema de raça e racismo¹⁷¹ (Rahier, 2012; Walsh, 2012; Ribeiro, 2013; De La Torre, 2018).

¹⁶⁹Em entrevista para esta pesquisa

¹⁷⁰Nesse primeiro congresso participaram representantes de Angola, Brasil, Colômbia, Chile, Equador, Egito, Espanha, Estados Unidos, Honduras, México, Nigéria, Panamá, Peru, Puerto Rico, Senegal, OEA e a Unesco. Em 1979 se realizou o segundo congresso em Panamá e o terceiro em 1982 no Brasil. Ver: Tamayo, Eduardo. *Congresos de la Cultura Negra de las Américas*. Alainet, 1997.

¹⁷¹Durban não foi exclusivo para afrodescendentes, incluiu indígenas e outros grupos afetados por racismo. Mas as populações negras foram muito ativas e conseguiram colocar os temas de raça e racismo (WALSH, 20120)

Assim, a Conferência de Durban é considerada como um marco (Bentes, 2002; Rodrigues, C., 2014), um novo campo de lutas (Lao-Montes, 2009; Paschel, 2016), um novo cenário político (Rahier, 2012) para os movimentos afrodescendentes e para as políticas de igualdade racial na América Latina. O movimento afrodescendente foi o grande protagonista em Durban e conseguiu disputar o sentido da Conferência, desde as articulações iniciais no interno dos seus países. Ativistas como José Chalá Cruz, Sonia Viveros, do Equador; Nirva Camacho, Jesús “Chucho” García, Jorge Veloz, da Venezuela, e Edna Roland, do Brasil, participaram diretamente do processo de organização da Conferência e passaram a pleitear a implementação dos compromissos assumidos nos seus países e, inclusive, a protagonizar ou a vigiar as mudanças demandadas a partir da institucionalidade estatal.

Após a Conferência de Durban muitos governos da região avançaram no que tange à criação de instituições e mecanismos para tratar da questão étnico-racial. A Declaração e o Programa de Ação de Durban, resultantes dessa Conferência, deram legitimidade transnacional às demandas históricas que os movimentos vinham fazendo para seus governos, em muitos casos sem encontrar, até então, ouvidos receptivos. A própria participação dos Estados nessa Conferência, em alguma medida, significou o reconhecimento do racismo por parte dos governos e o compromisso de se tomar medidas concretas para a sua eliminação, dando início a um processo de institucionalização estatal do enfrentamento à discriminação racial na região latino-americana.

A Conferência de Durban resultou em uma agenda transnacional conjunta para os movimentos afrodescendentes na região e em maior visibilidade das organizações já existentes nos seus países (Garcia, 2001; Lao-Montes, 2009; Ribeiro, 2013; Rodrigues, C. 2014), ao tempo que unificou a resposta institucional às demandas dos movimentos tornando possível a criação de uma institucionalidade estatal para atender as demandas dos movimentos afrodescendentes, na maioria dos países da região, e a entrada de militantes dos movimentos sociais para os governos com o objetivo de implementar uma política de igualdade racial. Houve uma abertura, mesmo que parcial, para o discurso sobre a igualdade racial e de combate ao racismo, assim outras questões começaram a ganhar inteligibilidade.

Embora os legados do período anterior, em termos de demandas e ações dos movimentos sociais e respostas institucionais prévias dos governos, caracterizaram as formas de institucionalização possíveis em cada país, a Conferência de Durban: “estabeleceu um campo de lutas a favor dos direitos, a representação, o reconhecimento da memória e identidade e o poder social e político dos afrodescendentes¹⁷²” (Lao-Montes, 2009, p. 176).

O processo preparativo para a Conferência de Durban, auxiliou também no surgimento de um sujeito político coletivo regional para além do fortalecimento de diagnósticos e estratégias conjuntas entre os movimentos afrodescendentes na região. O termo “afrodescendente” se posiciona como o sujeito político transnacional do movimento a partir da Conferência regional das Américas realizada em Santiago de Chile, ano 2000, a também chamada Conferência Cidadã (Carneiro, 2002) ou Pré-conferência. Uma construção coletiva, no contexto da conferência, que posteriormente seria adotada pelos organismos transnacionais.

Se no momento anterior, da predominância do multiculturalismo, o reconhecimento como um sujeito coletivo diferenciado (o enquadramento da diferença cultural) legitimava as demandas por direitos coletivos, a Declaração de Durban e o Plano de ação oferecem dois novos instrumentos internacionais para fundamentar as lutas dos movimentos afrodescendentes, onde a persistência do racismo e a necessidade de reparação são enunciados como elementos que obrigam a ação dos governos.

Nas palavras de Matilde Ribeiro (2013):

O colonialismo e o racismo foram considerados como crimes de lesa-humanidade, como elementos que têm afetado mais diretamente os africanos e os afrodescendentes, as pessoas de origem asiáticas e os povos indígenas. Assim, foram incorporadas constatações e recomendações gerais para desenvolvimento de políticas públicas, e que o sistema de supremacia e de privilégio da raça branca constitui um componente fundamental de racismo estrutural, fortalecido com o acúmulo de riqueza e status, através de um aparato coercitivo; e, que toda forma de discriminação racial e de racismo pode ser intensificada, entre outras coisas, pela não

¹⁷²No original: estableció un campo de luchas a favor de los derechos, la representación, el reconocimiento de memoria e identidad y el poder social y político de los afrodescendientes (Lao-Montes, 2009, p. 176).

distribuição equitativa da riqueza, o que gera a marginalização e a exclusão social (Ribeiro, 2013, p. 152).

Na Declaração e no Programa de Ação de Durban, a noção de reparação adquire vários sentidos que refletem a complexidade de se pensar a reparação por séculos de dominação, mas também refletem as disputas entre os governos e os movimentos sociais, e inclusive entre os movimentos sociais dos distintos países durante a Conferência.

Nesses documentos podemos encontrar pelo menos três acepções de reparação relacionadas entre si: reparação como restauração da memória coletiva, como indenização econômica e, como desenvolvimento de políticas compensatórias e proteção institucional contra o racismo e a discriminação racial.

Como *restauração da memória coletiva*, a reparação implica contar as causas e consequências reais da escravidão, do *apartheid*, do colonialismo e do genocídio, reconstruir a história das vítimas e restaurar sua dignidade. A reconstrução da memória é importante porque ela permitiria estabelecer de vez a relação entre esses processos de dominação e a persistência do racismo e a desigualdade na atualidade, ao tempo que permitiria produzir uma solidariedade coletiva favorável à implementação de medidas em benefício às vítimas desses processos. O pensamento subjacente é que os processos de invisibilização da violência da escravidão e da colonização, no contexto dos países, impediria às elites políticas e à população em geral entenderem o dano produzido e serem favoráveis a medidas compensatórias:

Enfatizamos que lembrar os crimes ou injustiças do passado, onde e quando quer que tenham ocorrido, inequivocamente condenando suas tragédias racistas e dizendo a verdade sobre a história, são elementos essenciais para a reconciliação internacional e para a criação de sociedades baseadas na justiça, na igualdade e na solidariedade¹⁷³.

A segunda acepção é a *reparação como indenização econômica*, que foi defendida principalmente pelos países africanos e teria várias decorrências para os países europeus

¹⁷³Ver: Declaração e Programa de ação adotados na III Conferência Mundial de Combate ao Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Correlata, 2001. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2015/03/durban-2001.pdf>

responsáveis pelo sistema escravista e a colonização, que poderiam implicar a indenização financeira direta, a repatriação de fundos obtidos ilegalmente, a restituição de arte, artefatos históricos e documentos para seus países de origem, a criação de fundos internacionais para superação da pobreza, como consequência da escravidão e a colonização, programas de desenvolvimento socioeconômico com financiamento internacional, alívio da dívida, entre outras ações.

Por final, a *reparação como desenvolvimento de políticas compensatórias e proteção institucional* contra o racismo e a discriminação racial compreende o desenvolvimento de políticas e ações afirmativas que beneficiem as vítimas das diferentes formas de discriminação histórica e que sejam coadjuvantes da diminuição da desigualdade racial, bem como a promoção da garantia do acesso à justiça às vítimas de discriminação racial, e o estabelecimento de um marco legal e institucional que de fato avance para a eliminação da discriminação racial (proibição, penalização, prevenção)¹⁷⁴.

Essa última noção de reparação, como medidas efetivas dos governos para eliminar a desigualdade racial, e medidas de proteção institucional contra a vigência do racismo é a noção de reparação que vai ser prioritariamente assumida na região.

Então, a reparação é no sentido de se ter os direitos. É o combate ao racismo dentro de uma perspectiva econômica, de um ciclo econômico que foi criado. No sentido dos direitos, de inclusão social, inclusão profissional [...] todos os direitos iguais a qualquer outro cidadão, cidadã. Na verdade, é a cidadania que a gente tanto fala.

Eunice Lea de Moraes¹⁷⁵

Para a Conferência de Durban, os movimentos afrodescendentes nos três países aqui analisados, já haviam construído uma agenda de reivindicações ao Estado no marco do

¹⁷⁴Segundo Santos (2016) nos anos 90 houve um debate no Brasil sobre as formas que as reparações deviam adotar, algumas organizações (MNU, UNEGRO) defendiam reparação pecuniária, enquanto outras, as ONGs negras (Geledes, Criola, Fala Preta, Ceap) defendiam a implementação de políticas públicas para a redução das desigualdades, essa foi além a postura da delegação oficial, ainda que o governo tinha uma postura contrária às políticas de ação afirmativa, principalmente no sistema educativo.

¹⁷⁵Em entrevista para esta pesquisa

processo de elaboração de novas Constituições nacionais no Brasil (1988), Equador (1998) e Venezuela (1999). Essa agenda veio a ser aprofundada no processo preparatório da Conferência de Durban e na interação com os outros países da região.

No caso brasileiro, além do processo preparatório para a reforma constitucional, a agenda que o movimento negro leva a Durban foi sendo produzida nas grandes conjunturas críticas: os momentos de mobilização e visibilidade nacional como o centenário da abolição e a marcha Zumbi de 1995; na participação das mulheres negras em anteriores Conferências da ONU como a Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento (Egito – Cairo, 1994); Conferência Mundial sobre Direitos Humanos (Áustria – Viena, 1994), e a IV Conferência Mundial sobre a Mulher (Beijing, 1995), e nas diversas experiências locais de formulação de políticas para a população negra como o Conselho de Participação e Desenvolvimento da Comunidade Negra em São Paulo, no Sedepron no Rio de Janeiro, o de Belo Horizonte, e na participação das mulheres negras no Conselho das Mulheres.

De modo que quando o Brasil chega a Durban já tinha colocado a denúncia do mito da democracia racial e a persistência do racismo na esfera estatal, assim, “agentes institucionais passam a reconhecer o racismo como um eixo político-analítico importante para se entender as desigualdades sociais no país” (Rodrigues, C. 2014), ao ponto de Fernando Henrique Cardoso reconhecer formalmente a existência do racismo em 1995. Para muitos outros países da região, é na Conferência de Durban que os governos reconhecem pela primeira vez a existência do racismo, e especialmente os movimentos da luta antirracista conseguem que seus governos, defendam e assinem uma agenda comum de enfrentamento ao racismo: o programa de ação de Durban. Em grande medida isto se deve a que “as Conferências Mundiais da ONU são fóruns que os governos acessam para aumentar seu prestígio internacional, o que os torna ainda mais vulneráveis à pressão de redes transnacionais de ativismo e, portanto, mais propensos a se comprometer e a promover ações que reforcem o prestígio alcançado” (Rodrigues, C. 2014).

Mas nada disso foi uma conquista fácil. Sueli Carneiro (2002, p. 211) apresenta uma análise muito vivida sobre o que foi a Conferência de Durban:

Sob muitos aspectos, poderíamos, sem exagero, falar na “batalha de Durban”. Nela aflorou, em toda a sua extensão, a problemática étnico/racial no plano internacional, levando à quase impossibilidade de alcançar um consenso mínimo entre as nações para enfrentá-la. O que parecia retórica de ativista anti-racista se manifestou em Durban como de fato é: as questões étnicas, raciais, culturais e religiosas, e todos os problemas nos quais elas se desdobram -racismo, discriminação racial, xenofobia, exclusão e marginalização social de grandes contingentes humanos considerados “diferentes”- têm potencial para polarizar o mundo contemporâneo. Podem opor Norte e Sul, Ocidente e não-Ocidente, brancos e não-brancos, além de serem responsáveis, em grande medida, pelas contradições internas da maioria dos países. Essa carga explosiva esteve presente até os últimos momentos da Conferência, ameaçando a aprovação de seu documento final e a permanência nela de diversos países.

De fato, Estados Unidos abandonou a Conferência de Durban em apoio ao Estado de Israel, acusado de práticas racistas e colonialistas contra o povo palestino; e vários países europeus ameaçaram com abandonar a Conferência em oposição a que se aprovasse o reconhecimento do tráfico escravista e a escravidão como crimes de lesa-humanidade e as reparações. A análise de Sueli Carneiro (2002) sobre essa postura ressalta que os países se opunham a reconhecer o tráfico escravista e a exploração da escravidão e do continente africano como crime de lesa-humanidade obviamente porque esse reconhecimento daria suporte às demandas por reparação. Mas ainda Carneiro (2002, p. 212) analisa o não-dito da negativa:

Para além do objetivo de impedir a aprovação de qualquer proposta que abrisse brechas para reparações, estes também lutavam para impedir a condenação do passado colonial, sobretudo porque isso significaria o questionamento e a crítica aos fundamentos que justificaram o colonialismo e a expansão econômica do Ocidente: (a) a sua suposta superioridade racial e cultural; e (b) a convicção de sua missão civilizatória em relação aos povos considerados inferiores, ou seja, a certeza de que acordaram os povos da África para a civilização e destinaram os bens ociosos no continente africano para o progresso de toda a humanidade. Entendemos ser a persistência dessas visões um dos condicionantes do fato de que o máximo que as delegações ocidentais se dispuseram a aceitar como desculpas pelo passado colonial foi a admissão de “eventuais males ou excessos” do colonialismo.

De modo que, como afirma Carneiro (2002), a própria aprovação da declaração e do plano de ação podem ser consideradas, em si mesmo, grandes conquistas. Parte do sucesso da Conferência de Durban está obviamente no protagonismo que assumiram os movimentos sociais da região, principalmente os movimentos da luta anti-racista. Mas, outro elemento que

paradoxalmente ajuda a explicar o sucesso da Conferência foi a retirada dos Estados Unidos da Conferência (Paschel, 2016).

É pouco documentado o papel das mulheres negras latino-americanas na Conferência de Durban. Mulheres negras de todos os países participaram ativamente no processo preparatório e na própria conferência. A Rede de mulheres afro-latinoamericanas e da diáspora funcionou como uma articulação importante para promover a presença das mulheres negras na conferência, além do papel das próprias organizações nacionais. Particularmente as mulheres negras do Brasil assumiram um protagonismo tanto no plano nacional como internacional a partir da conformação da Articulação de organizações de mulheres negras brasileiras pró-Durban (Carneiro, 2002; Ribeiro, 2013). Inclusive, Edna Roland do movimento de mulheres negras do Brasil resultou relatora da Conferência.

Como mostramos no capítulo anterior, ainda que em alguns países da região os governos já tivessem criado algumas instituições em resposta às demandas dos movimentos afrodescendentes, a Conferência de Durban permitiu a expansão da institucionalização e a legitimidade da agenda dos movimentos frente aos governos em termos de luta contra o racismo ou de promoção da igualdade racial, e não apenas como reconhecimento da diversidade cultural. Os governos começaram a pensar em termos de políticas públicas e não apenas o desenvolvimento de projetos, produzindo uma espécie de unificação da resposta institucional na região.

O plano de ação resultante da Conferência de Durban se torna a agenda de ação dos movimentos afrodescendentes na região. Para alguns países da região, como a Venezuela, a Conferência de Durban e principalmente a estratégia regional de se apresentar como “afrodescendentes” quer dizer, como uma identidade coletiva regional, foi muito importante porque conseguiram pressionar como região para que a representação oficial da Venezuela reconhecesse a persistência do racismo. Até então, a posição oficial do Estado venezuelano era que Venezuela teria escapado do racismo (Casimira Monasterio em entrevista). Ainda a noção de “*poder influenciar el Estado, participar en las instituciones, demandar políticas públicas y demandar leyes*” (Diógenes Díaz em entrevista) vem após Durban. Inclusive no

Brasil, com uma maior trajetória de interação com os governos, o plano de ação de Durban se soma ao conjunto de declarações que o movimento já tinha produzido para demandar políticas públicas ao Estado, e serve de insumo para a elaboração do Programa Brasil sem Racismo.

Assim, na região, mas principalmente em países onde o movimento afrodescendente tem menos visibilidade política como Venezuela e Equador, o cumprimento da agenda de Durban passou a ser o argumento legitimador das suas demandas. Queremos salientar aqui o deslocamento que Durban produz e que nos faz pensar na configuração de um outro espaço político que chamamos “*espaço político da promoção da igualdade racial*”. Se no período anterior muitas das organizações dos movimentos sociais da região encontravam na cultura o principal espaço legítimo de interrelação com os governos, após a Conferência, se amplia o leque e se ampliam as demandas inteligíveis para os governos. A conformação de instituições governamentais para o combate ao racismo e/ou para o desenvolvimento das comunidades afrodescendentes é lida como o principal ganho dos movimentos afrodescendentes na região a partir de Durban (Lao-Montes, 2009).

Durban deu um grande impulso à discussão sobre a questão racial e afrodescendência na região. Após a Conferência algumas ações pretenderam manter esse dinamismo. Entre 2003 e 2005 se realizaram uma dezena de encontros internacionais para discutir políticas públicas com perspectiva racial e de gênero, políticas afirmativas, participação e representação política, entre outros aspectos¹⁷⁶. Em 2010, a ONU declarou o ano 2011 como Ano Internacional dos Afrodescendentes, com o objetivo de fortalecer a aplicação de medidas para a população dentro de seus países, propiciar a cooperação regional e internacional, e passa a incluir em seus organismos associados e nos programas regionais de desenvolvimento e direitos humanos metas associadas aos afrodescendentes (Fontaine, 2012). A partir das sucessivas declarações da ONU, da Década dos Afrodescendentes¹⁷⁷ e da Conferência Mundial de revisão do processo Durban (2009), o Equador, particularmente, mas também a

¹⁷⁶Ver: Corrales, 2016, P. 53

¹⁷⁷Década (Resolution 64/169)

Venezuela, se aproveitaram dessas declarações para tentar manter a temática afrodescendente na esfera pública e exigir ações dos seus respectivos governos.

No marco do ano Internacional dos Afrodescendentes foi realizada a primeira Cúpula Mundial de Afrodescendentes, em Honduras, em agosto de 2011 com o patrocínio da USAID, durante o segundo governo de Porfirio Lobo, que teria chegado à presidência através de um golpe de Estado que garantiu a ascensão ao poder da direita e da oligarquia hondurenha (Sosa, 2011). Isto trouxe serias críticas sobre o significado da agenda das Nações Unidas para com as lutas dos afrodescendentes. Particularmente o movimento afro-venezuelano iniciou uma campanha de não-comparência ao encontro¹⁷⁸. Mas mesmo assim, a Conferência de Durban, o plano de ação e as sucessivas declarações do decênio dos afrodescendentes têm sido instrumentos importantes a partir dos quais os movimentos afrodescendentes podem demandar ações dos seus governos.

Por outro lado, ao mesmo tempo que a Conferência de Durban deu legitimidade e inteligibilidade a algumas das demandas dos movimentos afrodescendentes, teve o efeito não-intencional de descentrar outras demandas consideradas centrais para os movimentos afrodescendentes.

A agenda de Durban se convirtió en una camisa de fuerza porque orientó hacia temas específicos que quizá eran muy importantes en el 2000 pero estamos hablando de 19 años atrás y habíamos dejado cosas por fuera, como por ejemplo el tema de la tierra, el tema del territorio, el tema de la ecología, el tema de los derechos humanos [se refiere ao derecho à vida], el tema de la justicia y el tema de reparaciones, que está siendo más discutido de 2 años para acá.

Diógenes Díaz¹⁷⁹

Ainda que a Declaração e o Programa de Ação de Durban eram amplos o suficiente para incluir essas demandas específicas às que Diógenes Díaz se refere, o cumprimento da

¹⁷⁸Porfirio Lobo, não foi reconhecido pela maioria dos países de América Latina, nem pelo Mercosul, nem pela União Europeia, apenas 29 países o reconheceram como presidente de Honduras, entre eles, Estados Unidos, Canadá, Colômbia, Taiwan, Costa Rica, Peru e Panamá. Com o Golpe de Manuel Zelaya e a eleição de Porfirio Lobo se inicia a Onda Azul ou a onda conservadora.

¹⁷⁹Em entrevista para esta pesquisa

“agenda de Durban”, na prática, em grande medida se limitou à criação de instituições governamentais e na promulgação de leis como um cumprimento mínimo formal por parte de alguns governos.

Um efeito negativo observado por Walsh (2012) é que a agenda de Durban teria urbanizado a luta dos movimentos afrodescendentes, invisibilizado as lutas das comunidades rurais como a luta pelo território. Uma vez que o centro de poder político dos países está nas capitais, os movimentos afrodescendentes, que foram mais fortes nas regiões rurais viram suas lideranças se deslocarem para as capitais, o que contribuiu para as análises que entendem que o processo de institucionalização das demandas dos movimentos afrodescendentes na América Latina teria implicado em algum esvaziamento do movimento social.

Outro aspecto controverso foi o fato de que ao mesmo tempo que se criaram instituições para dirigir as demandas dos movimentos afrodescendentes dentro dos países, essas mesmas instituições passaram a representar os interesses estatais nas instâncias internacionais de direitos humanos. Assim militantes dos movimentos sociais, passaram a agir como representantes governamentais no espaço transnacional, tendo que adoptar uma atitude de defesa aos governos mesmo frente às limitações na aplicação das políticas ou em garantia de direitos que conheciam.

Em todo caso, a Conferência de Durban permitiu a produção de um lugar a partir do qual os movimentos afrodescendentes na região poderiam formular as suas demandas. A noção de reparação para a América Latina significou principalmente a procura por entradas institucionais para, a partir de dentro do Estado, produzir as mudanças. Veremos o Estado sendo impactado nas mais diversas áreas: na educação, na saúde e na cultura, e o movimento ganhar um lugar a partir do qual responsabilizar os governos e exigir medidas que visem a inclusão focalizada da população afrodescendente para a garantia dos direitos; a transformação cultural, a restauração da memória coletiva, e a desconstrução da partição ontológica do mundo.

Novas pesquisas são necessárias para compreender o lugar das agências da banca global durante os governos de esquerda e centro-esquerda. Com um discurso abertamente contrário ao neoliberalismo, os governos Chávez e Correa mantiveram uma relação conflituosa com o FMI e o BM. Chávez diminuiu as relações com estas instituições até finalmente anunciar a saída delas em 2007. Já Correa diminuiu a participação do FMI no Banco Central do seu país, e expulsou o representante do BM do Equador nesse mesmo ano. Em todo caso, a retomada do Estado, com a utilização de fundos sociais para o gasto social e menos endividamento externo, pode ter produzido o efeito de que os projetos dos movimentos sociais passassem a ser executados maioritariamente com recursos públicos dependendo menos do financiamento externo, mas especialmente produzindo uma mudança de sentido, responsabilizando os governos pelo combate ao racismo.

3.1.2. A chegada de governos de esquerda e centro-esquerda

O segundo aspecto que nos permite falar da reconfiguração do espaço público para as questões étnico-raciais afrodescendente é a chegada ao poder de governos de esquerda e centro-esquerda. Frente à impossibilidade das políticas neoliberais de trazer as prometidas melhorias sociais e econômicas na América Latina, as respostas na região foram principalmente de dois tipos. Uma resposta “movimentalista” (Uzcátegui, 2010), que se expressou em uma onda de manifestações populares que levaram à queda de diferentes governos na região: De la Rúa na Argentina (2001), Sánchez de Lozada (2003) e Carlos Mesa (2005) na Bolívia, a Lucio Gutiérrez, no Equador (2005), e; uma outra resposta, “institucional-eleitoral” ou “político-partidária” (Uzcátegui, 2010; Chase-Dunn *et al.*, 2015) que se expressou na virada eleitoral para a esquerda e centro-esquerda (Levistky; Roberts, 2011).

Começando com o triunfo de Hugo Chávez¹⁸⁰ na Venezuela, em dezembro 1998, a primeira década do século XXI, foi marcada pela eleição de candidatos e candidatas com campanhas explícitas contra o neoliberalismo. E, exceto o México e a Colômbia, a região

¹⁸⁰Para uma análise do contexto político, econômico e social que possibilitou a chegada de Hugo Chávez ao poder ver López-Maya (2005).

começou a eleger governos autoidentificados como de esquerda. Para 2007, dois terços da região estava governada por líderes de esquerda, centro-esquerda ou designados como “governos progressistas”¹⁸¹. Essa mudança eleitoral foi especialmente interessante porque na década anterior, nos anos de 1990, os governantes na América Latina se encaminharam para reformas orientadas para o mercado, sendo este o projeto econômico das direitas na região (Weyland, 2010; Corrales, 2012).

O relativo sucesso da chegada ao poder desses governos de esquerda, pela sua continuidade, peso político e também a sua curiosa sincronia no tempo, se constituiu, para alguns autores, num fenômeno sociopolítico que recebeu diferentes designações tais como “onda rosa” (Da Silva, 2010; Chase-Dunn *et al.*, 2015), “maré rosa” (Panizza, 2006), “giro à esquerda” (Panizza, 2006; French, 2009; Filgueira *et al.*, 2012; Stoessel, 2014), “*Left turns*”, “Giros à esquerda” (Beasley-Murray; Cameron; Hershberg, 2010); ou “pós-neoliberalismo” (Svampa, 2008; Sader, 2008; French, 2009a), é inclusive “giro decolonial” (Escobar, 2010; Mignolo, 2006)¹⁸². Assim, o Estado se entendia não apenas como um instrumento das classes dominantes, mas como um potencial instrumento de transformação social (Stoessel, 2014).

Usualmente, os governos latino-americanos desse período são divididos em: 1) esquerda moderada ou pragmática; 2) esquerda radical ou populista (Corrales, 2012) e, 3) reformistas e anti-sistêmicos (Chase-Dunn *et al.*, 2015); ou simplesmente 4) duas esquerdas (Castañeda, 2006; Petkoff, 2005), sendo a relação com o neoliberalismo e o trato à oposição política aqueles elementos mais importantes para se classificar esses governos. Nesse sentido, na classificação de “esquerda moderada ou reformista” foram classificados aqueles

¹⁸¹Esta última categoria utilizada por Da Silva, 2010 salienta a dificuldade de se falar em governo de esquerda, em atenção à superação do discurso de classes em um crescente “pluriclasismo e supraclasse” e a aceitação dos aspectos representativos da democracia. Ardit (2009), também coloca essa ambiguidade no sentido de que a esquerda não utiliza mais reivindicações típicas da como a luta de classes, e a oposição à economia de mercado ou propriedade privada.

¹⁸²É importante salientar posturas contrárias à ideia de “giro à esquerda” na região. Para Alain Touraine (2006), nenhum dos governos de esquerda na região tem conseguido a necessária associação entre mudança social (reformas estruturais profundas) e construção ou transformação do sistema político, nem a Venezuela, nem o Brasil; salvando apenas esperanças para o processo na Bolívia na luta contra a desigualdade e o aprofundamento da democracia. Para Touraine (2006) não há tal movimento geral para a esquerda, mas o fracasso da democracia social.

países com algum compromisso com a redistribuição da riqueza e a diminuição das desigualdades, mas que mantiveram os postulados macroeconômicos liberais e as políticas de livre comércio, tais como o Brasil e a Argentina; enquanto foram classificados como “anti-sistêmicos” aqueles países que romperam totalmente com o Consenso de Washington, desafiaram o neoliberalismo e apresentavam uma forte oposição política. Estes foram os casos da Venezuela, da Bolívia e do Equador.

A despeito da popularidade dessas visões dicotômicas sobre esse período, outros autores tem salientado a heterogeneidade das inovações institucionais para a participação política dentro dos próprios projetos governamentais de esquerda para falar de “esquerdas no plural” (Filgueira, *et al.*, 2012) ou em muitas esquerdas que transitam “num só caminho” articulado a partir de uma política anti-neoliberal (French, 2009a).

Ainda, intelectuais de esquerda têm apontado as limitações dos projetos de transformação estrutural e anti-sistêmico desses governos no sentido de que ainda teriam que lidar com as heranças neoliberais dos governos anteriores: dívida externa, compromissos com estruturas financeiras supranacionais (Stoessel, 2014); o rentismo e o extrativismo que caracterizaram historicamente a inserção dos países latino-americanos no mercado internacional (Svampa, 2003; Ospina, 2009; Acosta, 2016; Stoessel, 2014; Hausmann; Rodríguez, 2014), modelos econômicos desenvolvimentistas (Zibechi, 2009; Artieda, 2011), e práticas clientelistas e corporativistas (Wilpert, 2010; De la Torre, 2013) que limitavam, de fato, a participação popular (Ospina, 2009; López-Maya, 2005, 2016; Ellner, 2012). Essas contradições têm levados alguns autores a falar de “consenso das *commodities*” (Svampa, 2003), ou de projetos de desocidentalização (Mignolo, 2011), em referência aos limites do potencial decolonizador desses projetos.

Em todo caso, se até os anos 90 havia uma predominância com relação ao neoliberalismo, como opção para América Latina, para começo do século XXI já havia uma confluência discursiva na região sobre a necessidade de reformas estruturais, de superação do neoliberalismo, de maior inclusão social dentro de governos que se consideravam democráticos e, conseqüentemente, de maior ampliação da participação popular. Além

destes, a atuação internacional desses governos também pode ser apontada como um elemento distintivo em todo esse processo. Alguns autores salientam que a procura por um mundo multipolar e uma posição crítica frente à política exterior dos Estados Unidos, o esforço por se construir maior autonomia frente aos organismos internacionais, tais como o FMI e a procura por alternativas de integração político-econômica na região são elementos que merecem destaque neste contexto.

Haveria ainda mais dois aspectos que têm sido apresentados para caracterizar esse fenômeno da “onda rosa” e que interessam especialmente nesta pesquisa, eles são: uma estratégia de vinculação “favorável” do governo com os diferentes movimentos sociais e com apelos à “luta pelo povo” (French, 2009a); e o processo em curso de uma efetiva politização da exclusão cultural e étnica na região.

Alguns autores salientam que entre algumas dessas plataformas de esquerda que ocuparam o poder na América Latina, na primeira década de 2000, existiria uma relação histórica com os movimentos sociais (Petkoff, 2005; Panizza, 2006; Lanzaro, 2008; Armony; Arnson, 2009; Ardití, 2009; French, 2009a; Da Silva, 2010; Beasley-Murray; Cameron; Hershberg, 2010). Ainda para French (2009a), esse período se caracterizaria pelo fato de que os governos seriam apoiadores e instigadores do que ela chama a “política da identidade”, que se refere a que os governos estariam favorecendo a auto-identificação racial ou étnica ao vincular, a possibilidade de aceder a determinados direitos, como titularidade de terras indígenas ou quilombolas, à declaração identitária. A política afirmativa, que também está vinculada à auto-identificação racial, também teria se tornado um componente constitutivo desses projetos de transformação sociopolítica.

O pós-neoliberalismo ou a virada à esquerda estaria caracterizado, afinal, pela virada em direção a um Estado mais forte na América Latina. Se muitas das mudanças podem se basear nas reformas constitucionais e legais do período anterior, o reconhecimento de fato, com a disponibilização de recursos com impacto efetivo na vida das pessoas, acontece é na virada pós-neoliberal (French, 2009a) teríamos, então, uma nova organização e um novo posicionamento dos governos naquilo que tange aos princípios liberais de igualdade,

cidadania e de direitos para todos e todas e novos princípios, ideais e estratégias de Estados plurinacionais, decolonização e “*buen vivir*” (Walsh, 2012).

Do reconhecimento da diversidade cultural, do período anterior, se dá passo à proposta de afirmar Estados Plurinacionais, caracterizados pelo pluralismo jurídico no sentido de reconhecer a existência de distintas nações dentro de um mesmo Estado, e de distintas fontes de direito, o que tem implicações principalmente para a garantia do princípio de autodeterminação dos povos.

As propostas de decolonização e *buen vivir* (Sumak Kawsay) são dois aspectos normativos que caracterizaram esse período e o diferenciaram do período anterior como propostas de organização da vida que pretendiam se distanciar do paradigma ocidental. Como ficou manifesto nas Constituições desse período, Bolívia (2006-2009) e Equador (2008) ao propor um novo pacto civilizatório orientado pela *cosmovisão indígena*; o fim do *colonialismo* -o sistema de dominação iniciado na colonização da América e que estabeleceu a partição ontológica do ser (a classificação racial), instaurando a hegemonia branca/ocidental, e; a *reparação* às vítimas do racismo como responsabilidade expressa dos Estados.

O regime do bem viver, como proposta orientadora do desenvolvimento do país implicaria a rejeição explícita ao neoliberalismo e ao capitalismo de mercado e a proposta de um novo projeto de sociedade baseado no bem-estar coletivo, representando uma mudança do projeto neoliberal que “coloca o mercado e a economia como centros da vida social” (Curiel, 2013, p. 59), para um projeto que coloca a vida social, o bem-estar coletivo, os direitos da natureza no centro – a passagem do paradigma da cultura da morte para a cultura da vida (Walsh, 2009).

Assim, as nações “progressistas” de América Latina estariam reconhecendo a necessidade de mudança sociopolítica, a reparação dos erros do passado e a construção de um novo projeto de nação que se distanciava do neoliberalismo (e dos interesses do mercado) e

da lógica multicultural (Walsh, 2015). Estabelecendo-se uma consciência da responsabilidade dos governos em reparar as desigualdades.

Um elemento distintivo entre o espaço político do multiculturalismo e o espaço político da promoção da igualdade racial é que a afro-descendência não seria considerada exclusivamente na sua dimensão cultural. Mas começou-se a compreender a afro-descendência como uma categoria a partir da qual se poderiam fazer reivindicações políticas.

Aparentemente, a chegada de governos de esquerda e de centro-esquerda criou um contexto mais favorável aos movimentos sociais contra-hegemônicos e de maior representação dos setores sociais mais desfavorecidos e marcados pela sua extração de classe ou pela sua etnia ou cor, favorecendo-se assim uma maior heterogeneidade étnica e social nos corpos governamentais (Ramírez, 2006; Serna, 2010), onde inclusive, a identificação do líder como parte dos grupos subalternos (indígena, afrodescendente, operário) e a revigoração e exaltação de lideranças históricas associadas às lutas destes grupos faria parte desse discurso da representação. Esse processo estaria construindo uma nova narrativa sobre o país, onde alguns personagens e temas históricos foram revigorados e procurou-se a reescrita de outras histórias¹⁸³ (French, 2009; Sanjuán, 2009).

A proposta de refundação da República, na Venezuela e no Equador, a ampliação da participação popular em fóruns e espaços decisórios de consolidação da democracia, a chegada ao poder de um partido político que tem a classe como núcleo estruturante no caso brasileiro (Santos, 2016) foram elementos facilitadores da construção dos “excluídos” como sujeito político prioritário. Tratou-se de um discurso que retomou as injustiças históricas, de modo que redefiniu a conquista colonial como um processo de apropriação e de extermínio do povo que continuaria até hoje.

¹⁸³Por outro lado, Ana María Sanjuán (2009) salienta que no início do processo, se tornou forte a percepção de inclusão simbólica por parte da população historicamente marginalizada e a construção de novas formas e espaços de empoderamento social, mas a forte ideologização no processo venezuelano parecera estar suscitando a preeminência de uma revolução simbólica inclusive por encima de uma revolução real. Por outra parte, para a autora, a dependência da renda petroleira na execução das políticas redistributivas, a debilidade institucional e o personalismo são um obstáculo para a democracia e para a consolidação do processo.

Para alguns autores, mais do que o triunfo eleitoral de governos progressistas na região, o que definiu o sucesso do “giro à esquerda” seria a produção de mapas cognitivos visando a procura por alternativas à democracia liberal e às políticas econômicas que priorizavam o mercado. Dentro dessa outra chave de produção de sentido político e ideológico, a redefinição das identidades nacionais jogou, com certeza, um papel preponderante (Arditi, 2009; Beasley-Murray; Cameron; Hershberg, 2010).

A alta conflitividade e as sucessivas tentativas de setores associados às elites locais, empresários, meios de comunicação barrarem os projetos de transformação e deporem esses governos por meios legais e ilegais,, especialmente experimentada na Venezuela e no Equador, seria considerada mais uma característica desse período (Ramírez; Stoessel, 2015).

Mesmo nesse contexto político, aparentemente mais favorável, a busca por institucionalização estatal de políticas antirracistas continuou encontrando desafios vinculados à necessidade de compromisso institucional para romper com o ciclo histórico de reprodução do racismo, descentrar a epistemologia ocidental, e a construção de projetos sociais distintos para a nação (as nações) como um todo.

3.2. Institucionalização das demandas dos movimentos afrodescendentes do pós-Durban até 2016

3.2.1. Brasil 2003-2016: Criação de uma instituição ministerial e políticas afirmativas

A luta racial, a luta do movimento negro, fazia parte da agenda do país.
Denise Antônia de Paula

A política de igualdade racial possibilitou um lugar de fala e de reivindicação
Roberto Carlos da Silva Borges.

O impacto de Durban pode se apreciar na linguagem das primeiras medidas que o governo FHC dispus para cumprir com o compromisso assumido na Conferência. Nesse sentido, o Conselho Nacional de Combate à Discriminação Racial vinculado à Secretária de Direitos Humanos que surge com o objetivo expresso de incentivar a implementação de

políticas de ação afirmativa, já traz no nome a linguagem da discriminação racial, diferente do discurso da valorização da população negra do período anterior. No Decreto nº 4.228 que instituiu o Programa Nacional de Ações Afirmativas, para a disposição de cotas para negros nas contratações da administração pública e para empresas em contrato com os ministérios, inclusive, se utilizou o termo “afrodescendente”, conforme o mesmo tinha sido usado em Durban.

Ainda em 2002, o governo lança o II Programa Nacional de Direitos Humanos no qual é evidente o impacto da Conferência de Durban:

Neste novo Programa, foram acrescentadas as seguintes metas: apoiar o reconhecimento, por parte do Estado brasileiro, de que a escravidão e o tráfico transatlântico de escravos constituíram violações graves e sistemáticas dos direitos humanos, que hoje seriam considerados crimes contra a humanidade; apoiar o reconhecimento, por parte do Estado brasileiro, da marginalização econômica, social e política a que foram submetidos os “afrodescendentes” em decorrência da escravidão; estudar a viabilidade da criação de fundos de reparação social destinados a financiar políticas de ação afirmativa e de promoção da igualdade de oportunidades. Nesta mesma data, por meio de decreto presidencial, o governo lança o Programa Nacional de Ações Afirmativas sob a coordenação da Secretaria de Estado dos Direitos Humanos do Ministério da Justiça, mas não institui ações mais específicas (Lima, 2010).

Mas permaneciam as contradições, por exemplo, nesse período foi aprovado o Programa Diversidade na Universidade (2002), do Ministério da Educação, com apoio do Banco Interamericano de Desenvolvimento: esse programa veio como alternativa às demandas por cotas raciais nas universidades que era a reivindicação do movimento negro brasileiro e consistia em um conjunto de medidas de capacitação para os processos seletivos com critério de classe social e não de raça (Lima, 2010; Rodrigues, 2012; Rodrigues, C. 2014; Batista, 2016).

As pesquisas que analisam as políticas para negros durante o governo FHC afirmam que as ações mais interessantes iniciadas por esse governo que exigiam algum nível de redistribuição (como as cotas na administração pública, ou o programa de diversidade na

Universidade) nunca foram implementadas (PBR, 2002; Jaccoud & Begin, 2002; Ipea, 2006; 2012; Lima, 2010; Jaccoud, 2008; Feres; Daflon; Campos, 2012; Batista, 2016)¹⁸⁴.

Se dentro de nossa proposta analítica, a Conferência de Durban permitiu a conformação de um novo espaço político onde as demandas foram legitimadas, não através do enquadramento da diferença cultural, mas a partir do reconhecimento da persistência do racismo e da necessidade de reduzir a desigualdade histórica, ao que nos parece, a experiência da Conferência também permitiu à elite política brasileira perceber com maior clareza o alcance material de algumas políticas que se pensavam como valorizativas.

Bem como observamos uma mudança nos documentos governamentais para se adaptar à linguagem da Conferência, teve também um endurecimento das possibilidades do acesso à terra por parte das comunidades quilombolas -um direito constitucional- com o decreto 3.912 assinado dois dias após a Conferência que na prática colocava muitos mais entraves à titulação de terras quilombolas, além de deixar essa função na FCP sem capacidade real de executar. Com essa medida, a propriedade da terra, uma reivindicação da população quilombola, com potencial de mudar a estrutura racializada da sociedade brasileira, foi endurecida. Provavelmente, as elites políticas, após Durban, tiveram consciência de que esta não era apenas uma política culturalista, mas uma política de redistribuição (Rodrigues, V., 2010).

Esse exemplo pode nos ajudar a pensar bem, como no *espaço político da promoção da igualdade racial*, as demandas por igualdade racial ganham inteligibilidade e também podem

¹⁸⁴ Ainda que nesta pesquisa queremos focar nas ações do Executivo Nacional, outras instâncias do Estado como o Ministério Público também instituíram ações para a população negra, como relatado por Batista (2016), o Ministério Público do Trabalho criou, em 2002, a Coordenadoria Nacional de Promoção da Igualdade de Oportunidades e Eliminação da Discriminação no Trabalho (Coordigualdade) com o objetivo de articular as ações institucionais com vistas ao enfrentamento da discriminação contra o trabalhador. As ações afirmativas no ensino superior também começaram neste período. Com a aprovação da Lei nº 3708/2001 pela Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro em 2001 se instituiu reserva de vagas para negros e pardos na Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ) e na Universidade Estadual do Norte Fluminense (UENF). Aconteceu também com outras Universidades através da aprovação de leis estaduais ou resoluções internas para o caso das Universidades Federais (Batista, 2016)

produzir uma maior noção da perda dos privilégios para as elites que irão tentar evitar as transformações em curso.

Os governos do partido dos trabalhadores

Com a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva, em 2003, começa, de fato, um novo período na institucionalização das demandas do movimento negro, que se caracteriza pela consolidação de entradas institucionais específicas à promoção da igualdade, a partir da criação da Seppir e pela implementação de políticas de caráter distributivo. De uma política orientada a “construir a democracia racial”¹⁸⁵, vemos uma mudança discursiva considerável para uma política orientada a construir um “Brasil sem Racismo”, como enunciado no programa setorial do governo Lula, e o termo “igualdade racial” passou a ser amplamente utilizado e, inclusive, institucionalizado com a criação da Secretaria de Promoção da Igualdade Racial (Lima, 2010).

Os discursos do período anterior usualmente giraram em torno da diversidade e da valorização étnica, deixando-se de fora a menção ao racismo ou às desigualdades raciais (Da Costa, 2014). O interessante da política de promoção da igualdade racial no Brasil, criada a partir do governo Lula, é que não existe essa evasão, pelo contrário, o racismo se apresenta, de entrada, como a justificativa à exigência de criação das políticas públicas. Isso tem a ver com o protagonismo que o movimento negro foi influenciando na formulação da política.

O governo Lula era propício para políticas mais aprofundadas e para maior interação do movimento negro com o governo e na condução da política de igualdade racial (Lima, 2010; Rios, 2018). Em parte, como efeito da própria Conferência de Durban no âmbito nacional, que deu visibilidade à discussão racial no país (Telles, 2015), em parte pelo modelo de governo participativo do PT (Avritzer, 2009; 2012), mas também e principalmente porque parte da militância do movimento negro conformava o Partido dos Trabalhadores (PT), de

¹⁸⁵Título do relatório sobre a política para negros do governo FHC (1995-2003) elaborado pela Secretária de Comunicações da Presidência da República em 1998.

modo que lideranças do próprio movimento negro foram pressionando para produzir essa mudança desde dentro do partido.

Desde a redemocratização do país, o movimento negro foi construindo uma agenda política própria de participação a partir da consciência racial e da visibilidade das suas demandas dentro do Partido dos Trabalhadores. Assim a questão racial foi introduzida no escopo das plataformas do PT, principalmente, por ação das bases militantes do movimento negro (Rios, 2014). Os militantes negros no Partido dos Trabalhadores tinham conseguido a criação de uma Secretaria de Combate ao Racismo desde os anos 90 em resposta à visibilidade decorrente da Marcha Zumbi dos Palmares:

A marcha a Brasília [Zumbi dos Palmares] eclodiu no Brasil de forma efervescente no congresso [Congresso Nacional do PT em 1995] teve representação importante de militantes petistas e do movimento negro, já tinha essa discussão na CUT, já estava bem assim no movimento sindical, tinha aliados nos movimentos sindicais, no movimento social. Ou o partido vinha ou ele perdia o trem da história. Ele não tinha saída. Contudo o PT não tinha saída, mas foi o primeiro partido a pautar essa questão de enfrentamento ao racismo, aí depois vieram outros partidos.
Denise Antônio de Paula¹⁸⁶

Desde a fundação do partido (1980), foi possível ver evidências da tentativa por se introduzir a discussão sobre a questão racial (Rios, 2014). Inclusive, a primeira reunião da *comissão de negros do PT* se realizou em agosto de 1981 com um discurso explícito sobre a necessidade de se organizar como trabalhadores negros e negras que enfrentavam opressão racial e da necessidade de se combater o racismo, ainda que “medidas ou formas para superação ou combate ao racismo ainda não fossem apresentadas ou enunciadas nos discursos e documentos públicos do PT” (Rios, 2014, p. 170), havia desde o início o reconhecimento de uma militância negra e da necessidade de incorporação¹⁸⁷. Ainda que o

¹⁸⁶ Em entrevista para esta pesquisa

¹⁸⁷ Por exemplo, na Declaração Política na fundação do PT em São Bernardo, onde se faz menção explícita ao movimento negro como um dos movimentos que estavam na base da fundação do partido, ou no discurso da primeira Convenção Nacional do PT, em 1981, onde Lula fez referência à importância da luta contra a discriminação racial e à necessidade de apoiar a luta da população negra (Lemanski-Valente, 2001; Telles, 2015; Batista, 2016)

discurso do máximo líder do partido, Lula, expressasse limitações próprias de quem não domina a discussão racial, seu compromisso histórico com melhorar as condições de vida dos brasileiros, fazia a militância acreditar nas possibilidades de mudanças (Werneck, 2003).

O movimento negro foi construindo sua legitimidade pelo posicionamento nas conjunturas nacionais e pela própria disputa dentro do partido para colocar a questão racial, a tal ponto que quando o PT chegou ao poder, um setor do movimento negro, militante do partido chegou junto, mesmo com contradições e disputas no interior do partido. E o desafio foi garantir que a agenda que tinha sido construída, durante a campanha eleitoral de 2002, fosse de fato, executada.

Durante a campanha, foi elaborado o “Programa Brasil Sem Racismo” (PBR), com base no qual se desenhou o primeiro plano nacional de política de igualdade racial. O processo participativo através do qual foi elaborado o PBR e a proximidade com o líder político contribuíram para que o movimento negro conseguisse colocar o combate ao racismo como parte do programa de governo:

O debate com o presidente Lula intenso, cercá-lo [...] Como a gente estava na organização da campanha, eu era organizador da campanha para esse tema, a gente sempre se encontrava e sempre pautava esse tema como prioritário, e ele foi, aos poucos entendendo que era necessário, e hoje incorpora o tema da questão racial, do jeito dele, mas ele faz isso.

Martvs Antônio Alves de Chagas¹⁸⁸

No caso brasileiro, dentro do que chamamos o *espaço político da promoção da igualdade racial*, o processo de institucionalização se viu favorecido pelos legados das duas décadas anteriores: o movimento teria passado por um processo de profissionalização, de especialização, de domínio da máquina burocrática, de domínio do funcionamento da cooperação internacional e do espaço de ativismo transnacional, que lhe permite um maior domínio da agenda pública nessa segunda etapa, ao ponto de se apresentar com um programa

¹⁸⁸Em entrevista para esta pesquisa

de governo nas eleições presidenciais. Por outro lado, a estratégia de ocupação de espaços lhe rende a participação no partido de governo e a ampliação das redes de contato em distintas esferas da sociedade.

O modelo brasileiro de institucionalização das demandas do movimento negro se caracterizou pela construção de um quadro institucional específico voltado à promoção da igualdade racial¹⁸⁹ que se concretizou na criação da *Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial* (SEPPPIR) e na criação do *Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial* (CNPPIR), órgão colegiado de caráter consultivo encarregado de propor no âmbito nacional, políticas de promoção da igualdade racial, com participação paritária de representantes do gabinete de governo e de reconhecidas personalidades da luta antirracista (movimentos sociais, acadêmicos, etc.).

Até então, essa relação era de exterioridade, com os atores na condição de demandantes e com pouca inserção no aparato governamental. No novo governo, essa relação se transforma, e o movimento negro passa a ser um ator envolvido na formulação de políticas, ocupando cargos e como representante da sociedade civil nos espaços de controle social instituídos pelo governo Lula (Lima, 2010, p. 82).

Assim, as próprias lideranças do movimento social se tornaram mediadoras frente ao poder político, através da Seppir: “De 2003 a 2016, no que se refere à ocupação de cargos enquanto encaixes institucionais, a referida secretaria passou pelo comando de cinco ministros, sendo todos, em maior ou menor grau, vinculados às redes de ativismo negro ou de mulheres negras” (Rios, 2018). Ainda, em 2003 se elabora o primeiro plano nacional de política de igualdade racial¹⁹⁰. Entre 2003 e 2015 a Seppir conseguiu colocar políticas de igualdade racial em diversas áreas do governo federal como: saúde, educação, trabalho, propriedade da terra, e, ademais, conseguiu expandir a política de igualdade racial nas estruturas dos estados e municípios. Esse sistema se consolida em 2010 com o Sistema Nacional de Políticas de Igualdade Racial (Sinapir) criado a partir da aprovação do Estatuto

¹⁸⁹Na Venezuela e no Equador as iniciativas são usualmente enquadradas como políticas para afrodescendentes, ou políticas para o desenvolvimento de comunidades afrodescendentes.

¹⁹⁰Venezuela até hoje não tem conseguido formular um plano específico para enfrentar a desigualdade racial. Equador elabora o primeiro plano específico em 2009.

da Igualdade Racial. O que mostra a pretensão de que as ações se configurem de fato, como uma política de Estado, e não apenas como uma sucessão de programas pontuais.

Durante esse período, o movimento ainda consegue aprovar leis focadas na procura de mudança simbólica, como a afirmação, em 2003, do dia 20 de novembro como Dia Nacional da Consciência Negra, em homenagem a Zumbi dos Palmares, símbolo de resistência no Brasil (Domingues, 2007). Estas são mudanças que procuram romper com a partição ontológica do ser e que supõem uma transformação cultural da sociedade. No entanto, o que caracteriza esse período para o Brasil, é o carácter redistributivo das políticas.

Programa Brasil sem racismo

Como mencionado, a entrada do movimento negro no PT lhe permitiu chegar ao governo com um programa explícito de superação do racismo: O Programa Brasil sem Racismo (PBR) elaborado pela Comissão do Programa de Governo, no marco da campanha eleitoral de Luiz Inácio Lula da Silva, sob a coordenação de Martvs Antônio das Chagas e Matilde Ribeiro, da Secretaria Nacional de Combate ao Racismo do PT.

O PBR foi elaborado após a III Conferência Mundial contra o Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância, de modo que os documentos resultantes da Conferência, junto com o Programa de Superação do Racismo (1995) serviram de insumos para a elaboração do programa de governo, além da ampla participação de lideranças do movimento negro e de mulheres negras, e atores do movimento antirracista, em geral (Ribeiro, 2013), que foi garantida durante a elaboração do programa.

A partir do ano 99-2000 quando a gente teve a preparação para Durban reacendeu todo um debate sobre as ações afirmativas e as políticas de reparação. Foi nesse contexto que a gente escreve o plano de governo, e aí a gente fazia essa defesa que é necessário fazer políticas para a população negra e reconhecer que a população negra é a maior parte da população brasileira e que vive situações de desigualdades que estão evidentes nos dados, então todos os índices de desigualdade quando você separa por raça/cor você vê que há um abismo entre a população negra e a população branca ou não-negra do país, então a gente foi

muito incisiva em essa construção e os dados ajudaram muito. Não é uma coisa de eu estou falando porque é meu grupo, a gente precisa dessas políticas porque há uma realidade material concreta que a gente precisava alterar.

Larissa Amorim Borges

Uma característica desse segundo momento de institucionalização das demandas dos movimentos afrodescendentes é que, assim como os movimentos precisam traduzir suas demandas à linguagem da burocracia pública, também a burocracia estatal se vê afetada pela linguagem dos movimentos sociais. Muitos dos documentos produzidos pelos movimentos se transformam em leis ou programas que as vezes mantêm o sentido de transformação que lhes deu origem.

No PBR se institucionaliza a narrativa da dívida histórica adquirida como consequência da escravidão, da política laboral excludente do pós-abolição e das práticas discriminatórias históricas e contemporâneas, que devem ser entendidas como “políticas do Estado” para a subalternização da população negra. O racismo foi definido, através desse documento, como a causa estrutural das desvantagens cumulativas que enfrentaria a população negra no campo material, simbólico, político e cultural, bem como uma agressão à essência da democracia. Se exigiu do Estado um compromisso explícito com a eliminação do racismo e as desigualdades raciais, especificamente, se assina o compromisso com a criação de um órgão federal para o desenvolvimento de políticas de igualdade racial (PBR, 2002). A lógica da reparação explicitamente orientou a proposta de governo, no entendimento que a experiência passada, com ações afirmativas na forma de políticas simbólicas de valorização, se mostrava insuficiente.

A proposta do PBR foi uma proposta de transformação do Estado, colocando no centro o combate ao racismo, e isto implicaria, como argumentado até aqui políticas de reparação na forma de ações afirmativas e políticas antidiscriminatórias. No entanto: “É necessário combiná-las com políticas públicas nas diversas áreas e adotar um novo modelo de desenvolvimento para o Brasil, economicamente viável, ecologicamente sustentável e racial

e socialmente justo”, e, assim, criar as condições para estabelecer a democracia plena e a igualdade real (PBR, 2002, p. 13).

Aqui é importante pontuar que o setor do movimento negro que chegou ao poder foi o setor do partido que chegou ao poder; portanto, o movimento negro tem um plano de governo antes mesmo de ganhar a eleição, o letramento do candidato de governo vai se fazendo através de três processos eleitorais prévios. O que não aconteceu na Venezuela, nem no Equador, onde *outsiders* da política chegaram ao poder, sem nenhuma vinculação com os movimentos sociais, e o movimento afrodescendente tentou inserir a sua agenda.

Ainda estando inseridos na lógica eleitoral e na lógica partidária e das distintas coalizões de governo, o PBR foi escrito nos termos em que era possível algum tipo de negociação que garantisse sua aprovação, no entendimento de que na implementação das políticas de igualdade racial junto com as políticas de redistribuição do governo haveria mais oportunidades de avançar as demandas do que através do confronto direto:

Nós fizemos um programa um pouco rebaixado, mas de maneira que a gente sabia que ele seria aceito, nós tínhamos mais na gestão do que estava no programa [...] não adiantava nada fazer um programa revolucionário que não passaria nem na coordenação de programa de governo e não teríamos condições de implementar.

Martvs Antônio Alves de Chagas¹⁹¹

Alguns autores observam que a estratégia de apresentação de posições mais moderadas foi comum entre movimentos sociais na vinculação com os governos de esquerda e centro-esquerda com os quais teriam afinidade ideológica (Abers; Bülow, 2011). Ainda assim, o PBR expressou uma perspectiva de transformação cultural, entendida como uma transformação de todos os aspectos da vida em sociedade, modificando as relações de poder historicamente estabelecidas, através da participação na política institucional.

¹⁹¹Em entrevista para esta pesquisa

Criação da Seppir

A despeito da agenda de negociações que o movimento negro tinha avançado como o partido de governo, o primeiro ato de conformação do Gabinete Ministerial, não incluiu a criação do órgão federal para a promoção da igualdade racial, medida que já teria sido combinada com as organizações do movimento negro. Assim, Martvs Chagas, perguntado sobre os obstáculos ao processo de institucionalização lembra:

O primeiro obstáculo é ela não ter sido criada no mesmo dia que todos os outros ministérios foram criados, todos os outros ministérios foram criados, o das mulheres foi criado, o de direitos humanos, e a Seppir não foi criada. Para você ter ideia, eu e a Matilde estávamos tranquilos no dia 22 de dezembro de 2002, saímos de Brasília, no dia 23 foram anunciados os ministérios e a Seppir não estava lá, eu e a Matilde voltamos dia 26 a Brasília para recolocar a discussão, não sabíamos o que tinha acontecido. Deveria ter sido anunciada com todos os ministérios e não foi, e isso tem nome, a gente sabe por que não foi, né? Então não foi fácil, não, nada, nada é fácil para o povo negro no Brasil.
Martvs Antônio Alves de Chagas¹⁹²

Assim, um padrão que se repete no processo de institucionalização das demandas dos movimentos afrodescendentes na região é que, independentemente da via pela qual uma nova instância é criada ou uma lei é promulgada, seja através do partido, seja por iniciativa do líder político, a garantia dessa inovação se sustenta na ação do movimento, seja pela ativação de protesto ou pela proximidade com atores chave e a possibilidade de negociação direta.

Deste modo, no marco do Fórum Social Mundial (FSM) de 2003, na tenda Quilombola, o movimento se organiza para demandar a criação da Seppir, enquanto continuaram as negociações com o partido e com os representantes do governo recém-instaurado:

Depois disso teve o FSM em janeiro, no FSM nós fizemos um barulho danado por conta da não existência da Seppir, eu fui chamado na executiva nacional do PT e no dia 10 de fevereiro tive uma reunião da executiva, aliás, no FSM eu fui discutir com Ze Dirceu e com o ex ministro Luiz Dulci a retomada da Seppir e no dia 10 de fevereiro bateu

¹⁹²Em entrevista para esta pesquisa

o martelo que Seppir seria criada. Queriam criar no dia seguinte e a gente decidiu criar em uma data significativa para o povo negro, 21 de março.

Martvs Antônio Alves de Chagas¹⁹³.

Finalmente, a SEPPIR foi criada em 21 de março de 2003, Dia Internacional pela Eliminação da Discriminação Racial, data escolhida pela militância do movimento negro na tentativa de retomar o controle da narrativa, e transformada em Ministério em fevereiro de 2008. Junto com a criação da Seppir veio a Lei nº 10.639/2003 que estabeleceu a obrigatoriedade da inclusão no currículo do ensino básico do estudo da história e da cultura afro-brasileiras, como uma “política de desconstrução da educação eurocentrada”¹⁹⁴.

Quando finalmente foi criada a Seppir, Martvs Antônio Alves de Chagas e Matilde Ribeiro se reuniram com várias organizações nacionais do movimento negro para discutir a estrutura do novo órgão.

Nós chamamos todas as organizações nacionais, quando estávamos na equipe de transição criando a estrutura da Seppir. Nós chamamos representantes dos Agentes de Pastoraes Negros que é uma organização nacional, Unegro, da Conen, do MNU e tinha mais uma quinta. Foram 5 organizações que mandaram seus representantes e ajudaram a gente elaborar a pauta.

Martvs Antônio Alves de Chagas¹⁹⁵.

Além de ser uma estrutura pensada para garantir a participação do movimento negro na formulação da política, todas as pessoas que estiveram na chefia da Seppir tinham militância ou alguma conexão com o movimento negro e/ou o movimento de mulheres negras: Matilde Ribeiro (2003-2008), Martvs Chagas (2008 interino), Edson Santos (2008-2010), Eloi Ferreira Araújo (2010); Luiza Bairros (2011-2014) e Nilma Gomes (2014-2015).

Usualmente os e as ativistas nos governos transformaram agências governamentais em espaços da militância (Abers; Serafim; Tatagiba, 2014) em dois sentidos, 1) porque desde o governo, continuaram a defender as bandeiras desenvolvidas no âmbito da militância; e 2)

¹⁹³Em entrevista para esta pesquisa

¹⁹⁴Denise Pacheco em entrevista para esta pesquisa caracterizou assim a importância da lei.

¹⁹⁵Em entrevista para esta pesquisa

porque garantiram a abertura de militantes e ativistas do movimento e da luta anti-racista através da conformação de conselhos de participação como a Cnpir.

A experiência acumulada, no período anterior, de profissionalização e de conhecimento da máquina pública foi muito importante nesse processo. Especialmente as experiências estaduais e municipais de órgãos para as políticas públicas de igualdade racial, serviram de modelo para o desenho da Seppir.

Assim começou um processo de construção da política de igualdade racial de forma participativa, bem como de criação de uma institucionalidade dentro do governo para transversalizar a política de igualdade racial. A política se ampliou para além do campo da cultura para as áreas da saúde, educação, trabalho, segurança pública, política externa. Se iniciou uma proposta de distribuição de recursos, atenta à raça, com o objetivo de mudar a estrutura racializada que configura o Brasil.

Em diálogo com a teoria de “repertórios de interação” Estado-Movimento Social, a Seppir, como uma instituição de governo conformada por militantes da luta antirracista, se configurou na fronteira difusa Estado-Sociedade Civil. Nesse sentido, a teoria leva a considerar as relações Governo-Movimento como relações mutuamente constitutivas. De fato, veremos nesta pesquisa que o governo tentou se beneficiar da incorporação dos movimentos sociais em termos do saber que trazem os movimentos e aumento da legitimidade; e o movimento tentou também se beneficiar aproveitando os recursos do Estado para aumentar a rede de inteligibilidade e a capacidade de implementar a agenda.

Por outro lado, o movimento dentro da institucionalidade estatal, correria o risco de perder a legitimidade dentro do próprio movimento sendo agora considerado governo, ao tempo que o status de governo da Seppir fosse constantemente questionado, inclusive dentro do próprio gabinete ministerial:

O que eu tive contato, por exemplo, com o Ministério da Justiça e com a secretaria de governo e com a secretaria de relação institucional a gente sempre teve um lugar reservado e sempre muito lembrado

quando algum tema tem a ver com a questão racial a gente sempre era muito lembrado pra opinar e pra trazer nossa opinião. Nem sempre a gente ganhava porque também tinha o jogo de forças do governo que às vezes não dava pra ganhar mesmo, mas a gente participava do debate [...] a gente participava, mas como a gente não tinha tanto poder político tinha uma certa dificuldade de emplacar as nossas teses. Porque também as nossas teses geralmente eram vista como “Seppir é mais sociedade, é mais movimento social do que governo”. E a nossa luta era dizer: somos governo também então tem que respeitar nossa opinião.

Arthur Antônio dos Santos Araújo¹⁹⁶

É interessante pensar que o lugar do “militante” acompanha homens negros e mulheres negras da luta antirracista, e também às feministas nos distintos aspectos da vida profissional como uma estratégia para diminuir a autoridade dos seus postulados.

Institucionalização das demandas em leis

Como mencionado, a primeira lei aprovada para a política de igualdade racial foi a lei 10.639/2003 que estabeleceu a reforma curricular. Um ano depois veio o Programa Brasil Quilombola¹⁹⁷, a partir daí a política quilombola ficou sob a administração da Seppir, manifestando a mudança de enfoque de um tema considerado do âmbito da cultura para ser considerada como uma política de promoção de igualdade racial transversal nas políticas setoriais de saúde, educação, trabalho, moradia, previdência etc. (Rodrigues, V., 2010; Batista, 2016). Em 2006, se instituiu a Política Nacional de Saúde da População Negra, uma discussão que foi introduzida ao movimento negro principalmente pela militância das mulheres negras (Lima, 2010). Ainda no governo Lula foi aprovado o Estatuto da Igualdade Racial, mediante a lei nº 12.288/2010, no dia 20 de julho de 2010, sinalizando a intencionalidade de tornar a política de igualdade racial uma política de Estado garantindo a sua obrigatoriedade mediante a lei.

¹⁹⁶Em entrevista para esta pesquisa

¹⁹⁷Sobre a política nacional para comunidades de quilombos como uma política de igualdade racial, ver Rodrigues, Vera (2010)

Segundo Batista (2016), “as medidas mais polêmicas e mais agressivas do ponto de vista de seus impactos sociais, ocorreram durante o governo de Dilma Rousseff (2011-2014)”: que foram a aprovação da Lei 12.771 ou Lei de Cotas de 2012, a regulamentação do Sinapir mediante Decreto nº 8.136/2013, e em 2014, já no final do seu governo, a aprovação da Lei 12.990 que para garantiu 20% das vagas, em concursos públicos do governo federal, para a população negra.

Em alguns Ministérios se estabeleceram órgãos responsáveis pela política de igualdade racial como a *Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade* (Secad) criada no Ministério de Educação, em 2004¹⁹⁸; e em outras instituições já existentes tentaram incorporar a agenda da igualdade racial como no *Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária* (INCRA), através do qual se inicia a titulação de terras quilombolas no governo Lula¹⁹⁹.

Dando continuidade à característica participativa dos governos locais do PT, desde 2005 aconteceram três Conferências Nacionais de Promoção da Igualdade Racial²⁰⁰, a I com o tema “Estado e Sociedade Promovendo a Igualdade Racial”, que deu origem ao *Programa de Combate ao Racismo Institucional* (2005), a II em 2009 com o tema “Avanços, desafios e perspectivas da Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial”, e a terceira já no governo Dilma, em 2013, com o tema “A democracia e desenvolvimento sem racismo: por um Brasil afirmativo”. Além da participação nas Conferências Nacionais de Promoção da Igualdade Racial, militantes do movimento negro e do movimento de mulheres negras participaram ativamente nas conferências das mulheres, de saúde, educação, cultura e direitos humanos, entre outras, contribuindo para a transversalização da política de igualdade racial em diversos setores da política pública.

¹⁹⁸Segundo Gomes (2012) “Com avanços, limites e tensões, a reivindicação histórica de articulação entre direito à educação e diversidade oriunda dos movimentos sociais e, particularmente, do movimento negro ganha visibilidade na estrutura organizacional deste Ministério”.

¹⁹⁹Essa política: “institutionalized the link between the recognition of subaltern identities with the redistribution of material resources” (French, 2009a, p. 104)

²⁰⁰As conferências são espaços de participação institucionalizada para a formulação de políticas públicas em distintas áreas. As conferências já existiam desde 1940, mas se generalizam a partir do governo Lula. Sobre as Conferências Nacionais ver Avritzer (2012).

Ainda durante esse período, o movimento da continuidade à Marcha Zumbi dos Palmares iniciada em 1995; em 2005, durante o governo Lula; e em 2015 durante o governo Dilma.

Em 2005, se realizaram duas versões da *Marcha Zumbi + 10 contra o Racismo e pelo Direito à Vida*. As duas Marchas ocorreram em Brasília: uma no dia 16 de novembro, e outra no dia 22 de novembro de 2005. O conceito de reparação se configura no eixo principal explícito de luta em ambas as marchas. O Manifesto da primeira Marcha expôs criticamente os limites do diálogo institucional iniciado em 1995, bem como os limites na implementação das políticas prometidas no PBR, após três anos de governo Lula. O Manifesto da Segunda Marcha reconheceu os avanços do governo Lula, principalmente com a criação da Seppir, mas denunciou as limitações (principalmente com relação à violência policial contra a população negra) e colocou o desafio de se avançar em políticas que, efetivamente, promovessem a redução das desigualdades raciais em contexto de um governo federal parceiro.

A realização de duas marchas revela as duas posturas contrárias com relação à atuação do movimento negro frente a um governo de centro-esquerda do qual uma parcela do movimento fazia parte.

Em geral, as demandas do movimento para a época se orientaram a exigir ações afirmativas e reparatórias, a exigir o cumprimento dos compromissos internacionais dos quais Brasil era signatário, principalmente os decorrentes da Conferência de Durban, e denunciar a resistência de distintos setores da sociedade em aceitar a legitimidade destas políticas.

Se a reparação orientava o espírito das reivindicações, estas se especificaram na demanda de aprovação do Projeto de Lei do Estatuto da Igualdade Racial, atrelado à criação de um Fundo de Igualdade Racial como garantia de disposição orçamentária para a execução da política de igualdade racial. Entre as demandas históricas institucionalizadas no Estatuto podem ser salientadas a aprovação da Lei de Cotas nas Universidades, a agilização da

titulação e regularização das terras quilombolas, uma política de combate ao genocídio da população negra (mulheres e homens) e de combate à intolerância religiosa contra as religiões de matriz africanas.

O processo de transformar as demandas dos movimentos em políticas públicas seguiu dois caminhos no Brasil. Em alguns casos, a política começou na lei ou no decreto presidencial, como é o caso da lei 10.639 de 2003 que tornou obrigatório o ensino da história e cultura afro-brasileira e africana nas redes públicas e particulares da educação, uma política de desracialização do sistema educativo, das instituições de ensino, dos currículos, dos aprendizados, etc. Em outros casos, a institucionalização da política se deu primeiro através de incentivos, e só posteriormente que a lei veio referendar uma política que já estaria, de fato, em execução. É o caso da Lei de Cotas e da Lei do Estatuto da Igualdade Racial.

Segundo Flávia Rios (2018, p. 257) a institucionalização da agenda da igualdade racial no Brasil, “está menos relacionada à representação eleitoralmente autorizada na esfera legislativa e mais diretamente associada à dinâmica de interação entre o ativismo político e as esferas executiva, participativa e burocrática do Estado”. De fato, a aprovação das leis requereu de anos de discussão no Congresso e no Senado, onde enfrentaram grande resistência de modo que inclusive os autores das propostas precisaram aceitar importantes mudanças nos projetos para ver os instrumentos legais aprovados. Particularmente, o processo de aprovação da Lei de Cotas nas Universidades (2012) e do Estatuto de Igualdade Racial (2010) propiciaram amplo debate sobre as ideias de raça e racismo na sociedade brasileira, bem como sobre os limites da democracia que talvez nenhum outro país da região teve²⁰¹, só após quase uma década de implementação de políticas de igualdade racial, incluindo a cotas nas Universidades que foi possível a aprovação de ambas leis.

²⁰¹Na Venezuela, a reforma à lei de educação e a lei contra a discriminação racial provocaram maior debate, mas a discussão sobre racismo não transcende. O pacto da ignorância não se quebra. Não há um bloco organizado fazendo oposição. As mudanças usualmente são barradas por outros médios que não dão centralidade à discussão racial. Também nenhum ator político, para além do movimento social defende a pauta.

Isso demonstra uma forma de atuação consertada sobre o que seria as vias possíveis de implementação da política de igualdade racial:

Na verdade, no processo das leis, quando chegava na lei é porque assim, já tinha o processo consolidado na sociedade. Embora hoje mostre que não tem nada consolidado. É ilusão nossa achar que “agora tá consolidado”, não. As nossas políticas não estão consolidadas. Elas são muito frágeis, na verdade, né? Agora, a lei serviu como instrumento para dar uma garantia para o cidadão buscar o seu direito, a garantia de direitos. Se tem alguém descumprindo a lei, entra com ação judicial, responsabilidade social. Quer dizer entra na justiça contra o gestor. Então durante muito tempo as leis serviram para isso, para dar um respaldo para que a sociedade civil, o cidadão, pudesse valer o seu direito. Arthur Antônio dos Santos Araújo²⁰²

No caso brasileiro a lei de cotas veio a institucionalizar um processo que já estava se dando na prática por iniciativa das autoridades das universidades ou dos governos estaduais, embora o número de vagas oferecido fosse limitado e o critério de classe fosse privilegiado (Rodrigues, C., 2014; Guimarães e Rios, 2014; Batista, 2016). Como mencionado, a política de ações afirmativas não começou com uma lei federal, mas veio por meio de negociações das e dos militantes do movimento negro que assumiram a tarefa de convencer representantes das universidades a adotar as medidas, seja militantes do movimentos locais, atuação docente ou núcleos de estudos afro-brasileiros; e por meio de incentivos do governo: expansão de vagas, programas de bolsas e recursos para as universidades que implementaram a política (Lima, 2010; Daflon; Campos; Feres, 2013).

Ainda que a implementação de cotas raciais nas universidades públicas gerou forte reação na sociedade, as ações afirmativas também foram implementadas no setor privado, mediante financiamento ou isenção de matrículas para estudantes de baixa renda, negros e indígenas, mas não teve a mesma repercussão (Lima, 2010; Feres; Daflon; Campos, 2012; Batista, 2016): “O que está em jogo, portanto, não é apenas o uso do critério racial, mas o tipo de recurso mobilizado e o público afetado por essas políticas” (Lima, 2010, p. 86).

²⁰²Em entrevista para esta pesquisa

O Rio de Janeiro foi o primeiro estado a instituir uma política de cotas, em 2003. E nesse mesmo ano, a Confederação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino tentou uma Ação Direta de Inconstitucionalidade que o Supremo Tribunal Federal julgou improcedente. Em junho de 2006, o Projeto de Lei 73 de 1999 seria votado com a explícita indicação de reservas para negros, negras e indígenas, ao mesmo tempo se tramitava a votação do Estatuto da Igualdade Racial. A elite acadêmica, jornalistas, intelectuais e artistas reagiram negativamente à proposta e dirigiram ao Congresso uma Carta intitulada “Cento e treze cidadãos anti-racistas contra leis raciais” (2008), enquanto militantes do movimento negro e acadêmicos favoráveis à política de igualdade racial assinaram o “Manifesto em favor da lei de cotas e do estatuto da igualdade” (2006) e o “Manifesto em defesa da justiça e constitucionalidade das cotas” (2008) (Batista, 2016; Malomalo, 2017).

Além disso várias outras publicações e manifestações na mídia, seja a favor, seja contra a política de igualdade racial foram feitas²⁰³, o que revela o caráter do conflito racial no Brasil que se mostra com mais evidência frente à possibilidade de políticas compensatórias para a população negra, uma vez que estas têm o potencial de modificar a estrutura racializada da distribuição de riqueza e prestígio no país.

Em abril de 2012, o Supremo Tribunal Federal assenta um precedente importante nesse debate, declarando, por unanimidade, a constitucionalidade do sistema de cotas na Universidade Federal de Brasília²⁰⁴:

A ação judicial havia sido impetrada pelo Partido Democratas (DEM), em 2009, e questionava, entre outros pontos, a impossibilidade de identificação racial no Brasil e, por conseguinte, os critérios utilizados pela universidade para a reserva de vagas. Defendia ser a pobreza o real determinante da exclusão e apontava para os riscos de se estabelecer no país uma divisão racial entre cidadãos. A decisão da Corte foi significativa, pois, além de acatar o componente racial das ações afirmativas, trouxe segurança jurídica às práticas que vinham sendo implementadas e legitimou, não apenas juridicamente, mas também ideológica e politicamente a justiça e a relevância das políticas de ação afirmativa (Batista, 2016).

²⁰³Ver: <http://acoes-afirmativas.ufsc.br/files/2013/12/Livro-Estatuto-da-Igualdade-Racial.pdf>

²⁰⁴O STF julgou improcedente a Arguição de Descumprimento do Preceito Fundamental, nº 186.

Em agosto de 2012 foi aprovada a Lei de Cotas na forma de Lei Federal 12.711. Ainda que para a data 40 das 58 universidades federais já estivessem aplicando algum tipo de ação afirmativa, essa lei veio a estabelecer a obrigatoriedade de se aplicar a ação afirmativa em todas as universidades federais e estabelecer alguns critérios mínimos para garantir a inclusão racial. Vale lembrar que a maioria das Universidades, naquele momento, preferia o critério de egresso de escola pública. Até 2012, apenas o 17% das Instituições de Ensino Superior (IES) oferecia algum tipo de ação afirmativa com critério racial “somente 5% das IES, reservavam vagas somente para estudantes negros”, o restante misturava com algum critério de classe social (Batista, 2016)²⁰⁵.

Como salienta Rodrigues, C. (2014) a predominância de ações afirmativas com critério de classe sobre raça significou um avanço no sentido de se reconhecer que a competição não se dá em condições de igualdade, mas também revelou a resistência a entender como as desigualdades raciais determinam o acesso a direitos. Então, mesmo que aqui temos argumentado que o movimento negro conseguiu colocar a discussão racial e desconstruir o mito da democracia racial logo nos anos 90, as discussões em torno à lei de cotas e o Estatuto da Igualdade Racial na década de 2010 demonstram que ainda o pacto da ignorância representado no mito da democracia racial precisava ser desconstruído.

A Lei de Cotas mobilizou um conjunto de atores políticos institucionais e individuais no Brasil: o Congresso, o Supremo Tribunal Federal (STF), as universidades, partidos políticos, a mídia, as elites políticas, além do próprio movimento negro. Muitos desses atores foram, publicamente, defender e atacar uma política pública que ameaçava com desconstruir a hierarquia racializada da sociedade brasileira. Não se identificou um momento de discussão semelhante no Equador, nem na Venezuela.

²⁰⁵Em outubro do mesmo ano, o sistema de cotas foi regulamentado pelo Decreto nº 7.824 e pela Portaria Normativa nº 18 do Ministério da Educação, definindo que a ação afirmativa deveria ser revista em dez anos e aplicada nos processos seletivos a partir de 2013 (Batista, 2016, p. 267).

Como mencionado, neste período o confronto tornou-se mais visível por ser políticas que afetam os privilégios historicamente construídos e associados à construção social da raça. A segunda lei importante neste período é o Estatuto da Igualdade Racial.

Após tramitar por dez anos no Congresso Nacional, no dia 20 de julho de 2010, foi sancionado o Estatuto da Igualdade Racial²⁰⁶, na forma da Lei nº 12.288. O autor dessa proposta foi o Senador Paulo Paim²⁰⁷, do Partido dos Trabalhadores e este só foi aprovado após sofrer importantes modificações²⁰⁸. Na proposta original -enunciada no PBR- pretendia-se que fosse um instrumento legal capaz de garantir a obrigatoriedade das políticas de igualdade racial ao estar atrelado a uma partida orçamentaria, contudo esse aspecto é eliminado e a lei aprovada acaba funcionando mais com uma carta propositiva (Rodrigues, C. 2014), do que com um instrumento mandatório.

Algumas das mudanças mais substantivas no Estatuto da Igualdade Racial são enumeradas por Rodrigues, V (2010) e Da Costa (2014): a remoção do direito à titularidade coletiva da terra para comunidades quilombolas (reconhecendo-se apenas a propriedade²⁰⁹); a eliminação do termo cota racial e de qualquer referência a medidas percentuais específicas para promover a inclusão seja nas universidades, nos meios de comunicação, ou de incentivos fiscais para a contratação de trabalhadores negros e negras; a eliminação da obrigatoriedade de implementar medidas de inclusão (a inclusão da população negra ficou estabelecida como uma meta, mas não como um pré-requisito ou obrigação); a eliminação de referências a formas específicas de medir a implementação da política no sentido de estabelecer tempo de execução e orçamentos; a eliminação de garantias concretas contra a intolerância contra as religiões de matriz africana; houve também mudança na linguagem:

Remoção dos termos “reparações” e “compensação” do Artigo 3, deixando apenas “inclusão”. Minimização do uso de termos como “raça”, “identidade negra” e “derivados da escravidão”. A substituição em grande parte do texto de “diferenças

²⁰⁶Para um estudo mais detalhado do Estatuto da Igualdade Racial ver Simão Neto et. al. (2011) e Silva (2012).

²⁰⁷Projeto de Lei nº 3.198 de 2000

²⁰⁸Ver: <http://acoes-afirmativas.ufsc.br/files/2013/12/Livro-Estatuto-da-Igualdade-Racial.pdf>

²⁰⁹Sobre o significado do direito coletivo da terra para a população quilombola e as limitações do direito tradicional que só reconhece propriedade individual da terra ver: Gomes (2009).

raciais” e “discriminação racial” por “diferença ou discriminação com origem na etnia²¹⁰” (Da Costa, 2014, p. 41).

É importante perceber que, além de relativizar todas aquelas disposições dirigidas a garantir o carácter redistributivo da política de igualdade racial, como especificar as percentuais de inclusão da população negra, designação orçamentária e prazo de execução, houve uma tentativa de reenquadrar a política no discurso mais palatável do multiculturalismo com a substituição dos termos raça e reparação, que evocam a ferida colonial e os efeitos da escravização; por etnia e inclusão, que são mais relacionados à diferença cultural.

O Congresso brasileiro na prática vetou a linguagem da reparação. A reparação como discutido no primeiro capítulo, é a ideia de que as vítimas da injustiça precisariam ser compensadas e de que se necessita de um compromisso com a erradicação da subordinação racial, e esta se fundamenta no argumento de que há um legado de racialização do qual o Estado é responsável, pela escravização de seres humanos e pelas práticas sucessivas de opressão racial, mas isso precisa ser reconhecido, a história de dominação racial precisa ser confrontada. Contudo, quando o Congresso brasileiro decide minimizar o discurso que vem dos movimentos (como foi possível perceber nos diversos documentos elaborados desde os anos 80), minimizar o carácter racial da desigualdade, minimizar a responsabilidade coletiva e pública pelos feitos da escravidão, opta por silenciar a dominação racial, e assim garantir a manutenção do privilégio branco.

Ambos aspectos estão inter-relacionados, a negação a restaurar a memória coletiva que é um passo indispensável para estabelecer a solidariedade como vimos com Hooker (2009), e na noção de reparação como enunciada na Declaração de Durban, e a negação a romper com a distribuição racializada da riqueza econômica e do privilégio simbólico.

²¹⁰Language Changes. Removal of the terms “reparations” and “compensation” from Article 3, leaving only “inclusion.” Minimization of the use of terms like “race,” “black identity,” and “derived from slavery.” The substitution throughout much of the text of “racial differences” and “racial discrimination” with “difference or discrimination with origins in ethnicity” (DA COSTA, 2014, p. 41).

Muitos ativistas se opuseram à ratificação do Estatuto e exigiram que Lula o vetasse. Alguns grupos assinaram o manifesto “As organizações negras repudiam a última versão do Estatuto da Igualdade Racial²¹¹”, exigindo a eliminação da discussão sobre o Estatuto no Congresso até que o movimento negro resgatasse as propostas originais (Da Costa, 2014). Enquanto isso, líderes da sociedade civil e funcionários negros do governo federal tentaram salientar aspectos positivos da aprovação do Estatuto e o caracterizaram como uma plataforma para avançar nas ações afirmativas e no compromisso com a igualdade substantiva.

O Estatuto da igualdade racial podia ter sido com financiamento, a aprovação de orçamento foi polemica demais, quando Edson viu que não tinha jeito, que não tinha jeito, que com orçamento não passava, o estatuto tinha que ser aprovado. Não concordo muito com essa discussão, mas senão hoje nem estatuto tinha, o movimento negro disputava com recurso.

Denise Antônia de Paula²¹²

A disputa em torno à aprovação do Estatuto da Igualdade Racial mostra o cenário conflituoso de interesses sobre o qual se molda a política de igualdade racial (Rodrigues, V., 2010). E os limites de avançar uma política que toca interesses concretos como a distribuição da terra, do prestígio acadêmico e da riqueza econômica²¹³.

O debate, em geral, em torno da política de igualdade racial evidencia também a forma diferenciada em que se vive a desigualdade racial no Brasil, explicita a vigência do “pacto da ignorância” (Mills, 2007) que impede ver como o racismo estrutura a sociedade. Se os discursos contrários à política basicamente defendiam a mestiçagem e a democracia racial como fundamento da identidade nacional brasileira, militantes do movimento negro e

²¹¹RNCSSPN. 2010. Entidades negras repudiam última versão do Estatuto da Igualdade Racial. Rede Nacional de Controle Social e Saúde da População Negra 2010. Disponível em <http://redesaudedapopulacaonegra.org/archives/513>.

²¹²Em entrevista para esta pesquisa

²¹³Ainda em 2012 o Supremo Tribunal Federal será ativado para declarar a inconstitucionalidade do decreto 4.887/2003. Em 2018 decide a favor da constitucionalidade do decreto, garantindo assim o reconhecimento dos direitos de comunidades quilombolas estabelecidos na Constituição. Ainda a Convenção 169 da OIT foi ativada para a garantia desse direito.

acadêmicos favoráveis à implementação argumentavam sobre a farsa da democracia racial e a realidade de discriminação e desigualdade.

Os argumentos contrários à política da igualdade racial podem ser entendidos como uma forma de proteção do mito da democracia racial como fundador da nação brasileira e, portanto, a ideia de que a cordialidade racial, suposta característica do Brasil, estaria em perigo por causa das referidas políticas. Essa cegueira com relação à realidade de desigualdade e discriminação racial no Brasil é chamada por Lélia González (1984) como a “neurose cultural brasileira”. A aceitação do mito da democracia racial, a despeito da realidade de desigualdade e discriminação racial no Brasil, se deve aos modos de ocultamento pelos quais opera o racismo que a sociedade brasileira tem construído e que lhe traz certos benefícios ao se considerar a si mesma como uma sociedade igualitária, desse modo evita se enfrentar com o seu racismo, enquanto constrói uma imagem positiva da nação²¹⁴.

Tanto o Estatuto da Igualdade Racial, quanto a Lei de Cotas, demoraram 10 anos para serem aprovadas, a despeito das resistências, na sociedade e na política brasileira, foi possível estabelecer um processo de mudança política com relação à política racial no Brasil. Assim, alguns autores vão afirmar com relação ao governo Lula-Dilma que: “Este talvez seja o período mais significativo de reclassificação racial da história brasileira²¹⁵” (Telles, 2015, p. 161). Foi também o período mais intenso de expansão da democracia, ainda que cheio de contradições.

Em todos os casos a figura do Presidente é vista como o principal aliado e garante da implementação das políticas de igualdade racial, ainda que é também um apoio apontado como cheio de contradições. Mas, uma vez que o conflito no Brasil escala e depende de um outro órgão do poder público, do STF, para manter decisões favoráveis à política de cotas e à titulação de terras quilombolas, a política de igualdade racial ganha a característica de política

²¹⁴De certo modo Lúgía Montañez (1993) constrói a mesma afirmação sobre a Venezuela no livro “O racismo oculto de una sociedad no racista”.

²¹⁵This may be perhaps the most significant period of racial re-classification in Brazilian history (Telles, 2015, p. 161).

de Estado, no sentido do respaldo institucional de distintas esferas do poder público, o que poderia tornar a política menos dependente das mudanças de governo.

A conjunção de um partido político, mesmo pautado por contradições, que incorporava a questão racial em suas plataformas e que chegou ao poder com uma agenda de combate ao racismo; um movimento social consolidado, com uma agenda própria que decidiu entrar para o governo para formular e implementar a política de igualdade racial; e a capacidade de colocar a discussão racial na esfera pública brasileira caracterizam o processo dessa construção no Brasil.

Como se implementa uma política de igualdade racial desde a percepção das e dos protagonistas

Um aspecto característico do que estamos chamando *espaço político da promoção da igualdade racial* é que ademais da criação de instâncias de formulação de políticas para a população afrodescendentes, nesse segundo momento das relações dos movimentos afrodescendentes com os governos, lideranças dos movimentos afrodescendentes vão para dentro da esfera governamental, não apenas através de órgãos consultivos, mas na ocupação de cargos públicos para formular política pública. Assim, a própria criação de instâncias de formulação de políticas públicas protagonizadas por sujeitos negros é avaliada como uma conquista e uma mudança:

[...] se trouxe para adentro da esfera governamental sujeitos que estavam fora. Criar uma secretaria e depois do ministério de igualdade racial não foi pouca coisa, foi bastante coisa. Conseguiu várias coisas, várias políticas, e conseguir fazer essa discussão dentro do governo, de fazer uma transversalidade no governo de todos os programas, você ter programas rurais, ter financiamento. Então teve isso, claro que você não modifica 500 anos em 12 anos 2003-2016 aí você não modifica estruturalmente essa relação, uma relação realmente cultural. Mas foi um avanço muito grande, o governo ter colocado as política, de ter trazido essa população para o centro das relações sociais, e não só a população, quando o governo reconhece que tem um racismo na sociedade isso é um avanço muito grande, que a partir daí a gente pode

fazer políticas. E muitas dessas políticas elas estão nos municípios, nos estados, que essa era a perspectiva também

Eunice Lea de Moraes²¹⁶

Com a conformação da Seppir foi possível avançar na implementação da política de igualdade racial. A questão que se coloca é como lograr que a superação do racismo faça parte da agenda prioritária do Estado e não fique apenas alocada em uma instância específica, com os riscos de se tornar uma instância de relações clientelistas entre o movimento e os governos, ou que seja considerada uma política residual ou de menor importância. O que veremos, é que em grande medida a implementação da política de igualdade racial descansou sobre as próprias lideranças dos movimentos sociais.

Em todos os casos, o compromisso do líder político nacional foi indispensável para fazer avançar a agenda. Particularmente, em 2003 o ano de criação da Seppir, a possibilidade de implementação da política descansou muito no suporte do líder, tanto legitimando a autoridade da Ministra Matilde Ribeiro, quando apoiando a partir de incentivos para a implementação da política, como foi no caso da política de cotas.

Sendo uma política impulsada pelo próprio Presidente, o desafio seria conseguir institucionalizar a política de modo que não dependesse mais do apoio do líder ou das redes de contato, mas que fosse parte da rotinização das relações burocráticas.

Articulação e sensibilização

Agora, nunca foi algo simples de fazer, sempre foi muito na disputa, na disputa interna, no convencimento interno do governo no âmbito nacional como no âmbito dos estados e dos municípios, com a criação de secretarias, de organismos.

Eunice Lea de Moraes²¹⁷

Além da criação de instituições e leis, o processo de institucionalização da política de igualdade racial requeria que as ações façam parte da rotina burocrática de distintos

²¹⁶Em entrevista para esta pesquisa

²¹⁷Em entrevista para esta pesquisa

ministérios. A Seppir, como órgão coordenador da política de igualdade racial, foi a instância responsável por promover a transversalização da política de igualdade racial, se orientou pela articulação e a sensibilização como mecanismos para garantir a transversalização da política. A transversalização da política de igualdade racial implicaria, num sentido ampliado, que todas as instituições do Estado estariam sendo norteadas pela política de promoção da igualdade racial.

O modelo da Seppir, principalmente com a criação do Cnpir como um órgão colegiado com participação de representantes do gabinete de governo, e representantes da luta antirracista, favoreceria a transversalização da política ao instaurar um espaço de formulação de políticas e de estabelecimento de consenso entre atores chave. Isto traz uma complexidade particular no funcionamento da Seppir e na atuação dos ministros e ministras do órgão, a articulação com outros organismos de governo, com o legislativo e com os distintos níveis territoriais de governo; e a sensibilização, no sentido de tornar visível a persistência do racismo, tanto para o funcionariado público da própria instituição, quanto para outras e outros atores importantes para o funcionamento da política.

Temos afirmado que o racismo cria uma “epistemologia da ignorância” (Mills, 1997): aquele padrão de disfunções cognitivas que torna imperceptível a gritante desigualdade racial e mantém vigente o pacto racial dificultando a legitimidade das demandas por políticas de igualdade racial. Assim, o que muitas das pessoas entrevistadas se referiram como “sensibilização” se refere às múltiplas estratégias para tratar de tornar visível o pacto racial e conseguir ultrapassar as fronteiras da “solidariedade racializada”. Como argumentamos ao começo, o racismo, ao estabelecer uma partição ontológica do corpo/espço, estabelece os corpos não-brancos como “corpos impolíticos” e isto tem impacto no entendimento da responsabilidade estatal e da obrigação pública. A solidariedade racializada, como consequência do racismo nos impede de perceber a responsabilidade coletiva sobre a reprodução do racismo e portanto impede conferir legitimidade e viabilidade às políticas públicas que pretendem alcançar a justiça social.

Assim, o papel da Seppir, tinha muito a ver com garantir a articulação e sensibilizar. Em várias frentes:

Edson Cardoso de tempo em tempo reunia a galera da Seppir e fazia uma formação sobre a questão racial, menos no sentido acadêmico, ou legal-burocrático, era de sensibilização... uma coisa que me marca era essa questão de falar assim: não é que a gente tinha um Estado neutro com relação à questão racial e agora tem uma postura de combate, não, a gente tem um Estado promotor do racismo, um Estado que garantia a escravidão, então a escravidão era uma política pública, esse entendimento foi parte da contribuição de Edson.

Arthur Silva²¹⁸

O que se relata aqui é o esforço de reconstrução da memória coletiva como estratégia para mostrar a realidade que o pacto da ignorância pretende ocultar. Não apenas no interno da instituição, mas através de programas de formação a servidores públicos em políticas públicas para a superação do racismo.

Além da sensibilização, que era um passo fundamental para possibilitar a implementação da política, a articulação com os outros ministérios é que permitiria garantir a política nos termos propostos pela Seppir e garantiria a disposição orçamentaria:

No plano de implementação da lei 10.639, por exemplo, quem elaborou, foi o ministério de educação junto conosco. O plano nacional de saúde integral da população negra, quem deu todas as formulações fomos nós, mas quem implementou e quem criou foi o ministério da saúde. As cotas nas Universidades, o pro-uni, as cotas para negros, foi o ministério de Educação, sim, mas a partir de um entendimento, de uma leitura que nós da Seppir apresentamos para o ministério. O trabalho doméstico cidadão²¹⁹ que reconheceu as trabalhadoras domésticas, enquanto trabalhadoras de fato, com direitos, foi um trabalho feito dentro da SEPPIR apresentado ao ministério do trabalho que foi depois apresentado ao presidente Lula que validou o trabalho

²¹⁸Em entrevista para esta pesquisa

²¹⁹O Programa Trabalho Doméstico Cidadão (2005-2007) é a primeira iniciativa de governo exclusiva para as trabalhadoras domésticas, pode ser considerado um antecedente da PEC das domésticas que culminou na Emenda Constitucional 72/2013, regulamentada pela Lei complementar n 150 de 2015 que estende 16 novos direitos às trabalhadoras domésticas, direitos estes que já eram reconhecidos para os trabalhadores em geral. A emenda surge em resposta à Convenção 189 e à Recomendação 201 da OIT. Ver: Santos (2012); Roberts (2018).

das trabalhadoras domésticas, que na sua maioria são mulheres negras. Esse era o formato das políticas que nós implementávamos. Por exemplo, o programa Brasil Quilombola, nós conseguimos, juntar no Programa Brasil Quilombola mais de 1 bilhão de reais, de diversos ministérios para atender as comunidades quilombolas, com reconhecimento da terra, titulação, com benefícios, com insumos agrícolas, esse era o papel, articulação das políticas públicas e não necessariamente de implementação. Palmares faz reconhecimento e certificação das comunidades quilombolas, mas a formulação da política pública passa a ser da Seppir.

Martvs Antônio Alves de Chagas²²⁰

Vamos nos deter na implementação do projeto Trabalho Doméstico Cidadão (2003-2007), para pensar, além da importância da articulação e do desenho institucional, como a execução da política dependeu em muito da sensibilização.

O Trabalho Doméstico Cidadão (2003-2007) foi uma política de escolaridade, formação social profissional, difusão de direitos com perspectiva de gênero, raça e classe dirigida às trabalhadoras domésticas. De certa forma, esse programa foi antecessor da Proposta de Emenda Constitucional (PEC) que estende os direitos laborais aos trabalhadores e trabalhadoras domésticas. Foi implementado desde o Ministério do Trabalho e desenhado em conjunto com a Seppir, em parceria com a Secretária de Política para as Mulheres, o Ministério do Trabalho, a Federação Nacional das Trabalhadoras Domésticas (Fenatrad) e a OIT.

Eunice Lea de Moraes participou na coordenação desse projeto:

Foi difícil porque a compreensão que se tem de um trabalho doméstico que não é um trabalho produtivo, que é um trabalho reprodutivo, por isso não tem que ser valorizado, não tem que ser remunerado. Então a gente fez muita discussão, muito debate com as comissões do trabalho nos estados, com os ministérios também, com as comissões dos ministérios no âmbito do governo, logicamente que com a federação das trabalhadoras domésticas foi importantíssimo, a federação já tinha um trabalho na Bahia, então a gente ampliou o que ela já vinha

²²⁰Em entrevista para esta pesquisa

trabalhando, juntou com a escolaridade e com a participação social, da valorização, da participação política, dos direitos.

Eunice Lea de Moraes²²¹

A implementação da política de igualdade racial, passa sempre por um longo processo de sensibilização e convencimento da relevância dos temas, mas também de desconstruir os estereótipos e preconceitos estabelecidos. Uma diversidade de atores, de diversos níveis intervém na política e parte do trabalho do gestor público é garantir que todos esses atores concordem com a política para que possa ser implementada.

Redes de contatos

Havia uma galera que abria as portas de determinado ministério para a gente.

Arthur Silva²²²

A utilização da rede de contatos pessoais entre os governos e os movimentos sociais (Abers; Serafim; Tatagiba; 2014) é um elemento chave na interação dos movimentos com os governos, e da possibilidade de fazer avançar a agenda dos movimentos sociais dentro dos governos. No caso dos movimentos afrodescendentes, a extensão e complexidade das redes de proximidades definiu a capacidade do movimento de transversalizar a política, uma vez que a política de igualdade racial requer de pessoas compromissadas para sua implementação.

O movimento negro brasileiro é conformado por redes complexas e diversas, por causa da sua longevidade, pela estratégia de ocupação de espaços, mas principalmente, por ter colocado o debate racial na esfera pública aumentando assim a rede de inteligibilidade.

Agora com relação as outras entidades, eu acho que o nosso grande aliado somos nós mesmos e nós mesmas. Acho que são o movimento negro organizados do Brasil e eu acho também que a inserção de pessoas negras na universidade, na academia, isso fez com que alguns

²²¹Em entrevista para esta pesquisa

²²²Em entrevista para esta pesquisa

setores da academia onde essas pessoas negras estão e algumas pessoas brancas também que compreenderam e foram sensíveis a essa questão da exclusão no Brasil se tornaram também aliados para essa política.

Roberto Carlos da Silva Borges²²³

Uma outra característica comum nesse processo é que a política de igualdade racial foi implementada por militantes dos movimentos afrodescendentes que estavam ocupando distintos espaços da gestão pública e que foram ativados para garantir a implementação da política ou que levaram a política para essa instituição.

Por ser essa coisa de diferentes organizações, a gente tem contatos diferentes em diferentes lugares, então por exemplo, o movimento negro participa dos conselhos, participam de comissões, participa da organização de diferentes conferências, fazem incidência em audiências públicas ou em votações importantes.

Larissa Amorim Borges²²⁴

Em alguns casos, a rede de proximidade coincidiu com o desenho institucional, isto porque a institucionalização da política de igualdade racial além da criação da Seppir demandou a criação de outras instituições no interior da institucionalidade estatal para receber a demanda por políticas de igualdade racial, e essas instituições usualmente foram assumidas por militantes ou apoiadores dos movimentos afrodescendentes. Mas também em outras ocasiões era aproveitado o lugar de dentro da instituição de alguém da causa antirracista que poderia contribuir para criar “abrir as portas de determinado ministério:

Fazia diferença ter pessoas negras na administração pública que soubesse trazer a linguagem da administração pública [...] Jurema Werneck na saúde, Mario Theodoro na economia, secretário executivo da Seppir. Tatiana Diaz no Ipea gênero e raça. Alia também no ministério da saúde, o Edmilton²²⁵ no ministério de desenvolvimento agrário. Givania no Incra, a Givania que é quilombola, uma companheira lá na secad²²⁶ do Mec. A política acontecia a partir dessas

²²³Em entrevista para esta pesquisa

²²⁴Em entrevista para esta pesquisa

²²⁵Edmilton Cerqueira. Coordenador Geral de Povos e Comunidades Tradicionais-CGPCT. Ministério do Desenvolvimento Agrário.

²²⁶Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão

peças, sem essas peças a política não acontecia, não adianta ter Estatuto da igualdade racial, não adianta ter plano nacional de política de igualdade racial porque isso vira letra morta se não tiver um mínimo de representatividade sociológica nas instituições públicas.

Arthur Silva²²⁷

A principal barreira de depender da política da proximidade estaria em que a possibilidade de permear o Estado poderia se ver limitada à extensão das redes de contato, e em sociedades racistas com as latino-americanas, é de se esperar que exista um teto relativo às camadas mais prestigiosas do governo no qual seja mais difícil o acesso da população negra.

Por outro lado, para o movimento social, estar dentro do governo também representou uma possibilidade de ampliar sua rede de inteligibilidade. Se tem um primeiro movimento de militantes que vão ocupar o governo, vai ter também um segundo movimento de funcionários públicos negros que vão ser formados nessas instituições de governo. Algumas das pessoas entrevistadas não teriam trajetória de militância no movimento negro, mas começaram a ter conhecimento da discussão racial por causa da visibilidade que a temática ganhou quando os movimentos afrodescendentes começaram a pleitear políticas públicas, e a construir uma institucionalidade dentro do Estado. Alguns inclusive começaram a ter conhecimento da luta antirracista porque ela estaria sendo colocada nos seus lugares de trabalho.

Oportunidade de colocar a discussão nas outras esferas do poder público: legislativo

Um outro elemento que foi apontado pelas pessoas entrevistadas como determinante do sucesso da política foi a capacidade de influenciar as decisões no poder legislativo. Particularmente no caso brasileiro, a política de igualdade racial sempre esteve ameaçada desde o legislativo, seja pela não aprovação das leis necessárias, seja pela aprovação de projetos de leis contrários à efetivação dos direitos da população negra, como no caso de projetos de leis favorecendo a redução da idade penal. Assim, se mostrou importante o estabelecimento de relações de cooperação com as outras esferas do poder público.

²²⁷Em entrevista para esta pesquisa

No caso brasileiro, este foi possível através da conformação da Assessoria Parlamentar, uma unidade dentro da estrutura organizativa da Seppir que permitiu manter um fluxo de informação constante entre o legislativo e a Seppir sobre os projetos de leis que precisariam ser aprovadas, e sobre aqueles que de serem aprovados agravariam a desigualdade racial no país. No caso de Equador e da Venezuela essa relação se dá de forma mais informal, através das redes de contato prévias com parlamentares, usualmente parlamentares afrodescendentes com alguma vinculação com o movimento social.

A Seppir levou a articulação executivo-legislativo a um nível mais formal ao criar a Assessoria Parlamentar, usando a institucionalidade do Estado para manter contatos com outros legisladores afrodescendentes ou da luta antirracista dentro do Congresso e ao mesmo tempo orientar a posição da bancada de governo frente à política de igualdade racial. A influência da Seppir na agenda legislativa era possível uma vez que alavancada pelo governo federal, mas também porque militantes do movimento negro faziam parte também do partido político no poder, isto lhe daria acesso aos espaços de articulação da decisão política dentro do partido de governo²²⁸.

A Seppir teve esse papel importante de conversar com os parlamentares e formar os próprios órgãos de governo, para orientar a posição de governo. Então, a gente chegava lá e dizia o que que era importante, porque que aquela lei era importante, trazia a perspectiva racial, orientava o governo, o governo então na reunião de base, na reunião de líderes, com os partidos, quando tinha oportunidade a Ministra Luiza Bairros falava, ou a gente tinha acesso a Secretaria de Relações Institucionais do Governo, formalizava posição então para todo o Congresso, o que ajudava a gente a aprovar matéria e a rejeitar diversos projetos que eram negativos para a população negra.

²²⁸Com relação ao legislativo, a Venezuela criou a *Sub-comisión de asuntos para afrodescendientes*, que era basicamente administrada pelo deputado Modesto Ruiz, liderança do movimento afro-venezuelano, e quando terminou o período legislativo em 2015 o movimento perdeu representação no legislativo e não conseguiu sensibilizar outras e outros representantes para avançar a agenda do movimento. Equador criou a *Sub-comisión de Asuntos Afroecuatorianos del Congreso*, mas esta deixou de funcionar em 2008. É interessante notar que ambas sub-comissões funcionaram dentro da Comissão Permanente de Asuntos Indígenas em cada país. A diferença da Assessoria Parlamentar, estas são instâncias de trabalho dentro do Congresso, enquanto a Assessoria Parlamentar é uma unidade do Executivo, propriamente da Seppir, para a articulação da política com o legislativo.

Arthur Antônio dos Santos Araújo²²⁹

Mesmo que a política de igualdade racial se relacionou muito mais com a dinâmica de interação do movimento com o executivo (Rios, 2014) do que com o legislativo, a relação com o legislativo foi um elemento chave para a política de igualdade racial no Brasil, não apenas pela possibilidade de consolidar em lei a política e assim dar *status* legal aos direitos, mas porque um conjunto de leis estariam sendo votadas no legislativo que direta ou indiretamente representavam perda de direitos para a população negra. Então, a Seppir estabeleceu um mecanismo que lhe permitiu observar a atividade legislativa e intervir como governo para avançar nos direitos e tentar barrar as ameaças aos direitos.

Uma [proposta] que era muito negativa para a nossa pauta era a revisão da maioria penal porque a gente já sabe que isso afeta diretamente os jovens negros, dependendo deles iam reduzir a idade penal pra 10 anos, pra 8 anos. Então a gente dizia olha tem jovens negros aqui, quem vai ser condenado são os jovens negros e nós somos contra isso então a gente tentava formalizar e criar um consenso em torno dessa questão, trazendo argumentos do porquê não poderia reduzir a maioria penal. Então, era esse tipo de agenda que tinha. E volta e meia tinha projeto que queria revogar, por exemplo, a lei de cotas, revogar outras iniciativas. Então a todo tempo a gente estava atuando nisso, agendas positivas e agendas negativas.

Arthur Antônio dos Santos Araújo²³⁰

Em termos gerais, todas as pessoas entrevistadas avaliaram como positiva a entrada do movimento ao governo:

Muitas lideranças do movimento negro se qualificaram e estão preparadas para entrar nessa máquina e fazer funcionar a favor da população negra e isso foi feito, com as potencialidades e limitações que essa ocupação desses espaços tem, a gente não pode se iludir que criar uma secretaria, um ministério vai resolver todos os problemas, não vai, porque as relações de poder perpassam muitos outros lugares. Mas, de fato, a criação da Seppir foi muito importante e a presença dessas lideranças dos movimentos nesses lugares também foi muito

²²⁹Em entrevista para esta pesquisa

²³⁰Em entrevista para esta pesquisa

importante porque eles trazem para a instancia governamental saberes que nenhuma faculdade poderia oferecer, que nenhuma formação técnica poderia oferecer.

Larissa Amorim Borges²³¹

Ainda no caso brasileiro, a política de ações afirmativas nas universidades deixou resultados positivos, ainda que em outras políticas os avances foram mais limitados. Inclusive o caminho que seguiu a institucionalização da política de cotas, primeiro por iniciativa das Universidades e depois pela lei federal, tornou mais factível que a política se mantivesse ainda com a chegada de governos abertamente contrário, mas com grande limitações, uma vez que em um contexto de redução do Estado e de desmantelamento das políticas sociais é muito provável que a universidade perda a sua capacidade de abertura.

Em outras temáticas os avanços foram limitados, principalmente o concernente à letalidade policial contra jovens negros e negras, à titulação de terras quilombolas, e inclusive, às políticas de permanência nas Universidades.

As Mulheres Negras: contra o Racismo e a Violência e pelo Bem Viver

A partir de 2013 Brasil entrou em um processo de crise institucional, no que ficou conhecido como as manifestações de junho, uma onda de protestos, que foi a sua vez aproveitada para produzir o enfraquecimento político da presidenta Dilma Rousseff (Gohn, 2015) e posteriormente o seu impeachment.

Em maio de 2015, a Seppir inclusive perdeu o seu caráter ministerial e voltou a ser uma Secretaria, desta vez vinculada ao recém-criado Ministério das Mulheres, Igualdade Racial e Direitos Humanos, do qual Nilma Lino Gomes foi nomeada Ministra. Com a perda da governabilidade a continuidade da política de igualdade racial se vê afetada.

Peguei um pouco de Nilma mas já era um processo mais atribulado. Porque a Dilma já estava sem o bastão, sem poder nenhum, então já

²³¹Em entrevista para esta pesquisa

estava...no Congresso a gente já estava perdido, não tinha mais como influenciar. E isso é muito sintomático porque a Dilma perde o poder, ela estava na cadeira, mas não tinha poder nenhum, ninguém respeitava o que governo dizia já percebeu que se instala o impeachment²³², a Dilma vai cair. Então a partir disso ela não teve como influenciar [...] Já de Nilma eu não consigo avaliar bem entendeu qual é o marco, porque o governo estava com muita dificuldade já. No congresso a gente não conseguia mais se mobilizar e se movimentar bem porque a agenda já era outra. Já sabia que o governo ia cair, já estava pegando fogo.

Arthur Antônio dos Santos Araújo.

No dia 18 de março de 2015, 20 anos após a Marcha Zumbi, e ainda no marco do dia da Consciência Negra, as mulheres negras se ergueram como protagonistas do “retorno à unicidade da luta negra” (MMN-2015). Cabe destacar que as mulheres negras e as organizações de mulheres negras já eram protagonistas de todo o processo de luta do movimento negro, seja nas organizações mistas, seja nas organizações específicas de mulheres. Elas exerceram papéis importantes em diversos momentos chave dessas lutas, tais como: na organização da Marcha Zumbi de 1995, onde a participação de Sueli Carneiro foi fundamental, na elaboração do Programa Brasil sem Racismo sob a liderança de Matilde Ribeiro, ou nas articulações dos movimentos para a III Conferência Mundial contra o Racismo [...] da qual Edna Roland resultou relatora. Mas, na realização da Marcha de 2015, o sujeito coletivo “mulher negra” emergiu como “o/a” sujeito/a que deu unicidade à luta negra, e que representou a luta antirracista das mulheres negras e dos homens negros, ao mesmo tempo que destacou a luta contra o capitalismo racista patriarcal, conceito acunhado por Lélia Gonzalez em 1988, e todas as formas que este adquire: racismo, sexismo, lesbofobia, transfobia, e outras formas de discriminação.

Sendo idealizada pela *Articulação de Organizações de Mulheres Negras Brasileiras* (AMNB), a Marcha das Mulheres Negras foi muito significativa dada a relevância que o movimento de mulheres negras tem adquirido no Brasil. Esta foi uma marcha explicitamente convocada por mulheres negras, mas que tinha o intuito de representar, na voz e no corpo das mulheres negras, a luta contra o racismo no Brasil. De certa forma, essa marcha subverteu

²³² Sobre o impeachment da Presidenta Dilma ver: Limongi (2017).

uma lógica até então predominante: considerar como geral (de homens e mulheres) as ações protagonizadas no masculino e considerar como específico as ações protagonizadas por mulheres. A Marcha das Mulheres Negras, foi, assim, uma marcha para visibilizar e denunciar a especificidade da violência que recaía sobre as mulheres negras, mas foi também uma marcha para denunciar o racismo imperante em toda a sociedade brasileira, contra homens e mulheres.

Se, os dois últimos documentos do movimento negro na sua interação com o Estado²³³ apresentavam uma orientação mais técnica e procedimental, demonstrando apropriação da linguagem estatística e centrando nas propostas de políticas públicas, o Manifesto da Marcha das Mulheres Negras reativa a utopia na busca do Bem-Viver e na construção e consolidação de um novo pacto civilizatório (MMN-2015).

É um documento atrelado aos problemas atuais brasileiros: agrotóxicos, transgênicos, crimes por rompimento de barragens e megaprojetos, reforma política, todas discussões centrais que afetam de forma particular a vida das mulheres negras. A demanda por políticas públicas permanecia, a busca pela garantia de direitos básicos para a população negra, a necessidade de reforma agrária, de políticas de saúde para população negra, de garantia dos direitos dos quilombolas, de políticas de combate à intolerância religiosa. Além dessas temáticas concretas houve a retomada às demandas simbólicas por reconhecimento, mas reconhecimento aqui significando a disputa pela hegemonia política branco-masculina, com a exigência explícita de mais poder político para as mulheres negras.

Da proposta, inserida no novo paradigma do Bem Viver, emergiu um novo código sociopolítico em que a justiça, a equidade, a solidariedade e o bem-estar foram transformados em valores inegociáveis, consolidados pelas múltiplas vozes que coabitavam o planeta e que deveriam decidir conjuntamente sobre os destinos da sociedade (MMN-2015).

Já o Bem Viver foi incorporado para sinalizar que acreditamos na necessidade de mudança do chamado “modelo de desenvolvimento”, combatendo, portanto, a mercantilização-financeirização dos recursos

²³³ Programa de superação do racismo e o Programa Brasil sem Racismo

naturais/bens comuns, o consumismo exacerbado, o lucro insano, o capitalismo neoliberal, enfim. (Bentes, Nilma, 2016, p. 9)

O documento afirmou o reconhecimento das conquistas alcançadas pelos movimentos de mulheres negras e o movimento negro na sua longa trajetória, e, de outro lado, revelou a experiência e a capacidade acumuladas na trajetória de participação política, de formulação de políticas públicas de combate ao racismo, e de se buscar “consolidar a democracia e instaurar a República” (MMN-2015). Também houve a denúncia do que parecia ser uma nova “onda” de ultra-conservadorismo no cenário internacional e nacional, colocando em risco de retrocesso as conquistas: “Essa ‘onda’ atinge em cheio as nossas reivindicações já atendidas e as ainda em pauta” (MMN-2015).

Talvez Brasil seja o país que mais se aproximou de uma política reparatória que implicava diretamente o reconhecimento do caráter estrutural e sistêmico do racismo e, concomitantemente, conseguiu estabelecer a conexão necessária para evidenciar a responsabilidade do Estado na sua criação e manutenção. Após o impeachment da Presidenta Dilma, a primeira medida do governo interino será justamente acabar com a política de igualdade racial, extinguindo o recém-criado ministério de direitos humanos, a Seppir e todas as secretarias vinculadas²³⁴. No ano seguinte a pasta é recriada, mas sem capacidade operativa²³⁵.

3.2.2. Equador 2006-2016: Visibilidade e presença

A despeito da proximidade do processo afro-equatoriano com o sistema internacional, nos primeiros anos após a Conferência de Durban não foi possível perceber uma mudança imediata na linguagem institucional como foi perceptível ainda no Brasil de FHC. A primeira medida em decorrência direta da Conferência de Durban se deu em 2004 com a realização da Pesquisa nacional *Medición del grado de prejuicio racial y discriminación racial de los ecuatorianos frente a la población afroecuatoriana*, realizada através do *Sistema de indicadores sociales del Pueblo afro-equatoriano- Sispaie*, da *Secretaría Técnica del Frente*

²³⁴ Medida provisória 726 de 12 de maio de 2016

²³⁵ Medida provisória 768 de 2 de fevereiro de 2017.

Social com recursos do BID. Com essa pesquisa já começa a se incorporar no Estado a linguagem da discriminação racial em oposição à linguagem do período anterior da diversidade e do desenvolvimento. Os resultados dessa pesquisa têm servido de insumo para as demandas por políticas de combate ao racismo.

Para o Equador, Durban representou uma continuidade com um processo de institucionalização já em curso. Como mencionado, a Codae foi criada legalmente em 1998, mas só conseguiu funcionar efetivamente em 2002. A Codae²³⁶ refletia o caráter instável da política equatoriana para esse período. Entre 2002 e 2007 a Corporação contou com 6 administrações, a legitimidade das suas lideranças foi questionada durante todo o período pelos próprios movimentos afro-equatorianos. Frente às comunidades afro-equatorianas, a Codae parecia só um órgão de repartição de cargos ou recursos em troca de votos e lealdades políticas, e as políticas promovidas pelo organismo eram criticadas pelos movimentos especialmente pelo seu viés assistencialista (Antón, 2011a; De la Torre; Antón, 2012; Rahier, 2012a).

Nesse período, o processo organizativo afro-equatoriano conseguiu aprovar a *Ley de Derechos Colectivos de los Pueblos Negros o Afroecuatorianos*, como comentado no capítulo anterior, mas derogada em 2008;

[...] se trabajó súper fuerte en lo que fue la ley de derechos colectivos del pueblo afro. Y logramos que se apruebe la ley en el congreso nacional de ese entonces, 2006, ahí se hizo un trabajo chévere de lobby, con las organizaciones sociales a nivel nacional, se logró unificar a las organizaciones en un discurso y una apuesta superfuerte para que logremos tener la aprobación de esa ley. Ahí recuerdo que tuvimos apoyo de la asamblea nacional, teníamos presencia del asambleísta Rafael Eraso.

*Catherine Chalá*²³⁷

²³⁶Todo o período democrático equatoriano, por exemplo, é marcado por uma profunda crise política e econômica. Entre 1979 e 2009, o país tem treze presidentes, dos quais quatro não concluíram o respectivo mandato (Johnson, 2012a; Rahier, 2012a).

²³⁷Em entrevista para esta pesquisa

A garantia dos direitos coletivos na forma de lei era uma demanda antiga da agenda dos movimentos afro-equatorianos. A proposta se inspirava na *Ley 70* de comunidades negras da Colômbia. Entre finais dos anos 90 e começo dos anos 2000, no marco do Processo de Comunidades Negras, Equador e Colômbia realizaram uma série de encontros binacionais nos quais se foi construindo uma agenda de direitos coletivos, que incluía o reconhecimento do território ancestral, a titularidade coletiva do território, a etno-educação, mecanismos de participação política para aumentar a representação da população negra, autonomia organizativa e autogoverno dentro das comunidades ancestrais (Antón, 2011a; Rahier, 2012a).

Logo após aprovada a Constituição de 1998, em 1999, Víctor Junior León, fundador da Azone e deputado nacional, introduziu ao Congresso o primeiro projeto de lei dos direitos coletivos; depois em julho de 2002 a *Confederación Nacional Afroecuatoriana* apresentou uma segunda proposta de regulamentação que foi apoiada pelo deputado indígena Gilberto Talahua; nenhuma das duas propostas avançaram. Assim, em outubro de 2005, as organizações do processo afro-equatoriano realizaram a segunda grande mobilização da história recente, a Marcha “*En Defensa de los Derechos del Pueblo Negro*”. Esta marcha foi apoiada pelo deputado negro Rafael Erazo Reascos (2003-2007) (Antón, 2011a; Cortez, 2011), no contexto de discussão da lei no Congresso. Ainda que sendo o único negro no Congresso e Deputado eleito por um partido político pequeno (*Movimiento Popular Democrático* - MPD²³⁸) (Johnson, 2012), em 2006, conquistaram a aprovação da *Ley de Derechos Colectivos*²³⁹. Dois anos depois com a aprovação de uma nova Constituição essa lei seria derogada (Antón, 2011a). Atualmente, o deputado José Chalá, militante histórico do processo organizativo afro-equatoriano, defende um novo projeto de lei de direitos coletivos para os afro-equatorianos desde a *Comisión de los derechos colectivos de los Pueblos y Nacionalidades* da Assembléia Nacional.

²³⁸ Mesmo partido político de Jaime Hurtado, o primeiro deputado afrodescendente da história do Equador eleito em 1979, assassinado em 1999 (Whitten, 2008. Antón, 2018).

²³⁹ Registro Oficial No. 275 de 22 de maio de 2006.

A despeito de existência de uma instituição para implementar a política para o povo afro-equatoriano, o deslocamento do multiculturalismo neoliberal para o que estamos chamando *espacio político da promoção da igualdade racial*, só vai acontecer após a chegada de um governo de esquerda ao poder. Vários fatores ajudam a entender a mudança com relação ao período anterior: 1) a relativa estabilidade política que implicou a chegada de Rafael Correa ao poder ao se conseguir encerrar dois períodos presidenciais, mesmo que conturbados²⁴⁰; 2) a oportunidade de fortalecimento que implicou a participação no processo de reforma constitucional em 2007 para o povo afro-equatoriano; 3) O fortalecimento institucional da Codae ao designar uma liderança reconhecida entre o processo afro-equatoriano e com capacidade técnica e acadêmica e com conexões no campo da cooperação internacional para levar a cabo a formulação da política de igualdade.

A mudança institucional mais radical da região se dá, justamente, em Equador com a reforma da Constituição em 2008 e a inclusão do direito à reparação às vítimas do racismo como um direito constitucional.

Neste segundo momento de institucionalização das demandas, a Codae, que já existia, para atender pequenos projetos vinculados à cooperação internacional, para o desenho de uma política pública para afrodescendentes; e o movimento afro-equatoriano consegue aprovar um conjunto de leis e decretos que configuraram a política de igualdade para o governo Correa, sendo as mais relevantes, o decreto 60 (2009) que instaura o *plan plurinacional para eliminar la discriminación racial y la exclusión étnica y cultural* e estabelece políticas afirmativas no campo laboral, a Lei de educação (2010)²⁴¹ que instaura a política afirmativa ao garantir o “ingresso ao sistema de educação superior de grupos historicamente excluídos ou discriminados”²⁴², o decreto do ministério de educação sentando as bases para a implementação da etnoeducação afroequatoriana²⁴³ (2016) e o decreto 915

²⁴⁰Em 2010, ocorreu o levante dos policiais.

²⁴¹Registro Oficial Suplemento 298 de 12-oct-2010. Ley Orgánica de Educación Superior. Art. 74.- Políticas de Cuotas.- Las instituciones de educación superior instrumentarán de manera obligatoria políticas de cuotas a favor del ingreso al sistema de educación superior de grupos históricamente excluidos o discriminados.

²⁴²Sobre a política de cotas Ver: Antón; Valencia, 2016.

²⁴³Acuerdo n°. MINEDUC-ME-2016-00045-A. 20 de maio de 2016

(2016). Ainda, se dão algumas mudanças na institucionalidade do Estado para atender as demandas setoriais do movimento afro-equatoriano: se cria a *Mesa de Etnoeducación Afroecuatoriana*²⁴⁴ (2016) no ministério de educação, e a *Dirección Nacional de Salud Intercultural*.

Muitas dessas inovações legais se promulgaram no último ano do governo Correa (2007-2017), e em termos gerais, a implementação da política foi limitada. Contudo, com a ocupação de cargos no governo por parte de militantes do movimento afro-equatoriano foi possível obter alguns avanços.

O que os principais estudiosos do processo organizativo afro-equatoriano e sua inserção no Estado apontam como legados da interação do movimento afro-equatoriano com os governos entre os anos 90 e 2000 são: a cooptação do movimento social através de estratégias de corporativização e clientelismo (De la Torre, 2005) e uma compreensão folklorizada das demandas da população afro-equatoriana (Walsh, 2012). Segundo esses autores, esses elementos acabariam caracterizando também as relações do movimento afro-equatoriano durante o governo Correa. Contudo, o que foi possível identificar nesta pesquisa são as limitações de se tentar implementar um projeto político de inclusão e de reparação no escopo do Estado. Nesse sentido, a nossa leitura se aproxima mais da proposta de Antón (2018) que procura pensar em termos de avanços e limitações da interação do movimento afro-equatoriano com o governo Correa. Entenderemos a ocupação de cargos públicos como mais uma estratégia na interação Estado-Movimento Social.

Diferente do que aconteceu no Brasil, onde a candidatura de Lula foi majoritariamente apoiada pelo movimento negro e inclusive um setor do movimento militava no Partido dos Trabalhadores, no Equador, a candidatura de Rafael Correa, não suscitou um apoio maioritário do processo afro-equatoriano, ainda que algumas lideranças individualmente apoiariam a candidatura (Antón, 2018).

²⁴⁴Acuerdo n°. MINEDUC-ME-2016-00045-A. 20 de maio de 2016

Contudo, no governo Correa havia uma confluência aparente entre o projeto político da *Revolución Ciudadana* e o projeto político do processo organizativo afro-equatoriano, portanto, abriu-se uma oportunidade política, para o processo organizativo afro-equatoriano, que foi aproveitada (Walsh, 2012). Em entrevista a Catherine Walsh (2012), lideranças do movimento revelaram que passaram a construir uma agenda junto ao Estado com receios e profundas críticas sobre as possibilidades reais de reparação histórica, meta do movimento afro-equatoriano, uma vez que o discurso do projeto político da “Revolução Cidadã” parecia se limitar à superação da pobreza e à modernização da nação.

A noção de “novo começo” foi entendida como “apagar o passado”, o que ia no sentido contrário da reconstrução da memória coletiva como mecanismo legitimador da reparação histórica. Isso porque implicava o esquecimento da memória do passado dos povos afro-equatorianos, não se desejava a revisão. O esquecimento da escravidão já é uma característica da sociedade equatoriana que traz fortes limites à solidariedade (Hooker, 2009) e que, além disso, dificulta a ação coletiva. Juan García, líder histórico do movimento e auto-definido “*obrero del proceso*”, quando entrevistado por Walsh (2012) em 2011, afirmou que talvez nenhum governo tenha sido capaz de saldar a dívida histórica com as comunidades afrodescendentes, basicamente porque não se reconheceu a história da perspectiva dos afrodescendentes, não se reconheceu a contribuição dos afrodescendentes na construção da nação, não se entendeu, de fato, a dívida por terem escravizado pessoas que foram as que realizaram o trabalho forçado que, por sua vez, construiu a nação. Enfim, se não havia dívida, não havia necessidade de reparação.

A despeito dessas limitações foi possível avançar uma agenda de reivindicações dentro do Estado, principalmente pela ação das e dos militantes do movimento afro-equatoriano que foram fazer parte do governo. O tipo de institucionalização das demandas do processo afro-equatoriano pode ser caracterizado como modelo de visibilidade e presença, no sentido, de que houve uma maior visibilidade de pessoas negras e uma certa mobilidade política individual pela ocupação de cargos públicos, mas não houve a inclusão, de fato, de um projeto político emancipatório coletivo.

O fortalecimento de uma Instituição pública de políticas para afrodescendentes: Codae 2007-2016

Até o ano 2007, não é possível falar propriamente da promoção de uma política de igualdade racial ou de uma agenda governamental de luta contra o racismo no Equador. Isto porque não existia uma concepção de política pública na Codae, mas “simulações de política de inclusão” (Antón, 2018) caracterizadas pela designação de recursos, usualmente provenientes de financiamento externo, para a execução de pequenos e esporádicos projetos culturais ou de desenvolvimento econômico.

Com a eleição de Correa, em 2006, o Equador inicia um novo período na sua história²⁴⁵ agora caracterizado por uma aliança governativa de esquerda e pós-neoliberal (de la Torre; Antón 2012). Para o momento que Rafael Correa chega ao poder, o processo afro-equatoriano tinha acumulado mais de uma década de interação com os governos, alguns líderes políticos com relativa visibilidade, acadêmicos das relações raciais, militantes mais profissionalizados na gestão de recursos da cooperação internacional para a execução de projetos, e já tinha passado pela experiência de tentar colocar as suas demandas na Constituinte de 1998. Enfim, as organizações do processo afro-equatoriano tinham no seu interior pessoas e agrupações capazes de disputar ou contribuir à construção do Estado plurinacional e multicultural.

Uma série de ações permitirem observar a vontade do presidente Correa de dar resposta às demandas do movimento afro-equatoriano. A primeira delas talvez seja a nomeação de José Chalá Cruz como Diretor da Codae 2007-2016. Esse movimento buscava interromper com as práticas estatais clientelistas de designação de recursos (Antón, 2018). As forças organizativas dos movimentos afro-equatorianos não eram favoráveis à candidatura de Correa, inclusive, José Chalá Cruz publicamente expressou seu apoio a outro candidato presidencial. A candidatura de José Chalá, que, a esta altura, já era um líder reconhecido pelo processo afro-equatoriano e pela comunidade acadêmica e internacional, foi proposta por ativistas do partido *Alianza País*. Assim, José Chalá foi designado Secretário Executivo e

²⁴⁵Pagamento da dívida externa. Em 2006, o representante do BM, principal financista dos projetos para afro-equatorianos, é expulso por parte do governo equatoriano.

Alexandra Ocles foi designada delegada do Presidente na Codae. A despeito da trajetória de ambos atores, foram as credenciais profissionais, mas do que a necessidade de uma representação coletiva do movimento, o que legitimou a sua inclusão no governo. Inclusive, a alta profissionalização da equipe de governo vai ser uma característica da gestão Correa, que vai ser definida como populismo tecnocrata²⁴⁶ e que entra em conflito com o ímpeto participativo dos movimentos sociais (Borja, 2012; de la Torre, 2013; Svampa, 2015).

Assim, começaram as reformulações para a construção de políticas públicas, a Codae se reconstruiu como um órgão da Presidência da República articulador da política para a população afro-equatoriana. Ainda em 2010, o cenário seria bastante diferente.

A continuidade da gestão lhe permitiu desenhar um projeto estratégico de desenvolvimento para a população afro-equatoriana, oportunizou ainda transversalizar e priorizar ações para o povo afro-equatoriano nos planos da nação²⁴⁷, tornou possível aprovar planos específicos para dirigir a questão racial: o *Plan Plurinacional para Eliminar la Discriminación Racial la Exclusión Étnica y Cultural* (2009) e o *Plan de Desarrollo para el Pueblo Afroecuatoriano* (2010), aprovar o Decreto 60 (2009) que regulava as ações afirmativas, levar adiante a inclusão dos direitos coletivos na Constituição de 2008 e mobilizar a população para a campanha de autoidentificação para o Censo 2010 (de la Torre; Antón, 2012; Rahier, 2012a). Todas essas inovações de planejamento foram desenhadas e impulsionadas por militantes e ativistas do processo organizativo afro-equatoriano na sua passagem pelo Estado.

Antón (2018) registrou 21 leis no período em questão com o objetivo precípuo de se garantir os direitos da população afro-equatoriana na educação e no trabalho, de participação,

²⁴⁶Essa expressão tem sido usada por autores que defendem que o governo Correa não impulsou valores de participação popular ou um populismo de carácter anti-elitista, pelo contrário, ainda que chega ao poder graças às lutas populares, e com um discurso em benefício dos mais pobres, não contribui para a produzir uma mudança na distribuição do poder social, mas a convalidar valores de classe medias como a cultura legitima. Inclusive afastando a participação popular do seu governo sob qualificativos de particularistas e corporativista.

²⁴⁷Plan Nacional de Desarrollo : Planificación de la revolución ciudadana, 2007-2010 e Plan Nacional del Buen vivir, 2013-2017.

penalização do racismo, consulta e controle pública sobre determinadas políticas públicas, entre outras. Entre desta, a *Ley Orgánica de Educación Superior* se dispôs sobre uma política de cotas obrigatórias para a inserção da população afro-equatoriana (2010) nas Universidades, estabelecendo-se um sistema de sorteio de bolsas para afro-equatorianos (Art. 74), no *Código Orgánico de Organización Territorial, autonomía y descentralización*, se reconheceram as circunscrições territoriais afro-equatorianas (arts. 28, 242, 257), na *Ley Orgánica del servicio público* (2010), se aprovou a Lei de Educação Intercultural que reconhecia a etno-educação²⁴⁸ (2010), se estabeleceu a aplicação de ações afirmativas para a inserção laboral da população afrodescendente, na *Ley de Justicia Laboral y Trabajo en el Hogar* (2015) se inseriu o desenho da política de inclusão laboral para afro-equatorianos como uma das competências do *Ministerio de Relaciones Laborales*, na *Ley orgánica de tierras rurales y territorios ancestrales* (2016), se reconheceram os territoriais ancestrais das comunidades afro-equatorianas, a Lei do Serviço Público estabelecia 5 pontos a mais para pessoas auto-reconhecidas afrodescendentes que se submetessem a concurso público, 5 pontos de 100 que logo caíram para 2 pontos.

O governo Correa também se apresentou como uma oportunidade de ascensão social para pessoas negras. Correa indicou pessoas afro-equatorianas para posições de visibilidade dentro do seu Gabinete e reconheceu intelectuais afro-equatorianos. “Os afro-equatorianos estão praticamente ausentes da elite política e econômica do país²⁴⁹” (Johnson, 2007, p. 61), de modo que essa ação implicou numa inclusão simbólica, mas que também, em certa medida, questionava o ocultamento, a invisibilização do/a negro/a na construção do Estado-nação mestiço, e desafiava a lógica racista da sociedade equatoriana.

Desta forma, o movimento conseguiu articular uma agenda de demandas por mudanças estruturais na educação, no âmbito laboral e na garantia do território. Na prática, o governo

²⁴⁸Ley Orgánica de Educación Intercultural. Registro oficial 417 de 31 de marzo de 2011. Acuerdo ministerial 00045 que implementa la etnoeducación afroequatoriana em el sistema nacional de educación 20 de mayo de 2016. Reglamento del sistema nacional de pueblos y nacionalidades. Acuerdo 065. De 20 de febrero de 2017.

²⁴⁹Afro-Ecuadorians are virtually absent from the country’s political and economic elite (Johnson, 2007, p. 61).

Correa, desenvolveu uma agenda focada na superação da pobreza, da marginalidade e a exclusão da qual o povo afro-equatoriano se beneficiou por conta da sua histórica sobre-representação nos indicadores de pobreza (Walsh, 2015). Mas o governo teve sérias dificuldades de implementar uma política onde a população afro-equatoriana fosse, de fato, o centro.

Processo constituinte 2007

A reescrita da história da nação se abre novamente como possibilidade a partir da chamada a constituinte em 2007. Assim, o desafio era descobrir como as demandas históricas do processo organizativo afro-equatoriano - interculturalidade, direitos coletivos e antirracismo-, se encaixavam na proposta do Socialismo do Século XXI, que era defendido pela coalização majoritária da Assembleia Constituinte e pelo Presidente Rafael Correa (Codae, 2010; Antón, 2018). Esse debate foi feito a partir do princípio do *Buen Vivir* e dos conceitos de plurinacionalidade e interculturalidade.

A influência do movimento indígena na história política do Equador, nos setores de esquerda e na academia teve como efeito que a cosmovisão indígena passasse a orientar o sentido da mudança social e institucional na Constituinte de 2007. Assim, os movimentos feministas, pelos direitos humanos, ambientalista, a esquerda em geral, e também o processo afro-equatoriano procuraram pensar suas próprias propostas a partir dos valores civilizatórios já propostos pelo movimento indígena e organizados no princípio do *Buen Vivir*.

A anterior Constituição de 1998 incluía direitos coletivos sob uma ótica do multiculturalismo liberal que, por sua vez, pretendia abrir espaços para grupos reconhecidos em termo de diversidade cultural, mas sem afetar o caráter unitário mono-cultural do Estado-Nação. Já a elaboração da Constituição de 2008 se orientou explicitamente pela reparação, a reconstituição da memória histórica e o ressarcimento pelos erros do passado como princípios normativos do Estado plurinacional e intercultural (Grijalva, 2008; Walsh, 2011). A linguagem da reparação entrou na Constituição por intermédio do processo afro-equatoriano

e como um reflexo da importância da Declaração e o Plano de Ação de Durban como orientador das demandas constitucionais.

O Estado plurinacional colocava a existência de várias nações ou nacionalidades dentro de um mesmo Estado. Tratou-se de uma proposta dos movimentos indígenas, que entendiam que os povos indígenas do Equador conformavam nações próprias, no sentido de que detinham uma cultura específica e uma forma político-organizativa própria anteriores à colonização e à conformação da República. Portanto, estes povos exigiam o reconhecimento das formas próprias de produção de direito, dentro de suas próprias ordens sociais e políticas, autonomia territorial, autogoverno e autonomia cultural (Grijalva, 2008; Chávez Vallejo, 2011; Antón, 2011). Todavia, o princípio da plurinacionalidade não fazia parte das demandas históricas do movimento afro-equatoriano, mas o movimento foi se apropriando das possibilidades de reivindicações que oferecia essa abordagem ao desafiar a compreensão hegemônica moderna do Estado como o exercício do monopólio do poder, dentro dos limites de um espaço territorial específico e sobre uma nação pretensamente homogênea em termos culturais e/ou étnicos-raciais e de história cívica²⁵⁰.

A plurinacionalidade se entendeu como o princípio mais amplo que legitimou os direitos dos povos e incluiu o carácter multiétnico da nação (Codae, 2010). Enquanto isso, a interculturalidade se referia à construção da igualdade e à superação da hierarquização de grupos sociais²⁵¹ em coerência com a proposta civilizatória da etnoeducação (Grijalva, 2008; Antón, 2013). Por último, o princípio de *Buen vivir* (Sumak Kawsay) que se definiu como o princípio orientador para a construção do Estado plurinacional e intercultural, e que podemos entender como um proposta civilizatória orientada para a vida e não para o consumo ou a produção, encaixava na sabedoria ancestral do povo afrodescendente no sentido do bem-estar coletivo, em harmonia com a natureza e com o território.

²⁵⁰ John Antón (2011) ainda argumenta que o povo afro-equatoriano pode ser compreendido com uma nação no sentido de nação diaspórica, mas essa noção não é comum dentro do processo organizativo afro-equatoriano que defendem mais o princípio de interculturalidade.

²⁵¹ A interculturalidade já estava contemplada na Constituição de 1998, mas se referia basicamente a educação intercultural bilíngue e ao reconhecimento da diversidade cultural.

Buen vivir, vivir bien, bienestar colectivo se colocaram como princípios diretores da ação governamental para um regime de desenvolvimento focado no indivíduo e na vida, e não nos princípios do capitalismo ocidental, como propostas paradigmáticas que questionavam o valor desenvolvimentista e as noções de progresso material e de crescimento econômico como parâmetros para julgar e controlar a vida (Walsh, 2010).

A proposta de Estado plurinacional e intercultural no Equador, pretendia, de várias formas, desracializar o espaço da política. De forma que era possível pensar uma confluência entre o projeto de transformação do Estado na proposta plurinacional e intercultural e as demandas do processo afro-equatoriano.

Argumentamos que as fronteiras Estado-Sociedade Civil se tornaram difusas com a entrada dos movimentos sociais aos governos. O processo preparatório da Constituição de 2008 nos ajuda a exemplificar a complexidade do lugar difuso *outsider/insider*. Sendo uma proposta do governo Correa, correspondeu às instituições de governo, entre elas a Codae, se mobilizar no sentido de conseguir a aprovação da nova proposta, ao mesmo tempo, houve a utilização de práticas dos movimentos sociais, como o fortalecimento de espaços participativos e o uso de marchas para garantir a inserção das demandas do processo afro-equatoriano na Constituição na nova Constituição.

O processo Constituinte de 2007 foi o momento de maior visibilidade da população afro-equatoriana em contraste com a tradicional invisibilidade dentro do Estado (Rahier, 2012a). Vários fatores confluíram para possibilitar essa visibilidade: a própria experiência acumulada pelo movimento no período anterior na gestão de projetos e de participação na máquina burocrática; a proximidade de algumas lideranças do movimento afro-equatoriano com o partido de governo; a recuperação da Codae, como uma instância de mediação entre a população afro-equatoriana e o governo; e a própria Conferência de Durban, que alavancou a discussão racial, da participação institucionalizada da população afrodescendente e dos direitos específicos para afrodescendentes. Todos esses elementos lhe permitiram incrementar sua capacidade de negociação na Constituinte.

Alexandra Ocles e Juan Montaña (como suplente), ativistas do processo afro-equatoriano foram eleitos para a Assembleia Constituinte de 2007. Estes lideraram as ações para posicionar a agenda afro-equatoriana na nova proposta de Constituição e conseguiram, inclusive, construir uma aliança suprapartidária com outros afro-equatorianos e afro-equatorianas que também foram eleitos e eleitas²⁵², ainda que estes não estivessem anteriormente vinculados a organizações do processo afro-equatoriano (Rahier; Prosper, 2012)²⁵³. Pela sua parte, José Chalá Cruz como Secretário Executivo da Codae, foi responsável de todo o processo de organização do povo afro-equatoriano, de articulação com o movimento e com o movimento de mulheres afro-equatorianas, consulta, elaboração da proposta e defesa para a inclusão das demandas.

A ação da Codae, na convocatória e mobilização da população afro-equatoriana, foi determinante uma vez que desde o governo, o movimento afro-equatoriano conseguiu aumentar o seu rádio de influência. Como salienta Juan Carlos Ocles²⁵⁴:

Para el 2008 se contaba con un aparato estatal que trataba el tema afro, que era la Corporación de Desarrollo Afroecuatoriano, esta también ayudó con la logística y todo eso para que la gente se traslade a Montecristi y haga su propuesta.

Assim, a partir da ação da representação na Assembleia Nacional e do governo, com a Codae, foi conduzido, através da institucionalidade estatal, o processo de participação popular para a elaboração da proposta do povo afro-equatoriano para a Constituinte de 2008. Uma das limitantes ao ativismo afrodescendente é a dificuldade de recurso financeiro para as atividades de militância, portanto, ter uma instituição de governo para articular a participação ajudou a concretar esse processo.

²⁵²Para a Constituinte foram eleitas oito pessoas afro-equatorianas de distintos partidos políticos e orientações ideológicas, inclusive a maioria deles não vinculados ao processo organizativo afro-equatoriano. Alexandra Ocles e Mae Montaña se tornam as primeiras mulheres negras a serem eleitas para um cargo de representação nacional.

²⁵³Mae Montaña (Movimiento UNO), Lenin Hurtado (MPD), Laly Caicedo (Sociedad Patriótica), Valerio Estacio (Alianza País) Abel Ávila (MPD) (Suplente Juan Montaña) y César García (PRE) (Ver: Antón, 2018, p. 269-272).

²⁵⁴Em entrevista para esta pesquisa

O intenso processo participativo coordenado desde a Codae deu origem à “*Propuesta del Pueblo Afroecuatoriano a la Asamblea Nacional Constituyente*”, este foi um documento elaborado oficialmente por uma instituição do governo, mas escrito por militantes dos movimentos afro-equatorianos e por acadêmicos da luta antirracista. O documento foi orientado, principalmente, pelos Tratados Internacionais como a Convenção Internacional contra todas as formas de discriminação racial (1969), a Declaração e o Plano de ação de Durban (2001) e o Convênio 169 da OIT (Codae, 2007; Antón, 2011a; Rahier, 2012a).

Ahí estuvo Alexandra Ocles, Juan Montaña, Ismael Montaña, estuvieron como 9 asambleístas constituyentes ... y nosotros desde la sociedad civil, yo estaba en la Codae que comenzamos a impulsar desde esa perspectiva [...] y el plan de acción de Durban [...] no se ha cumplido, mas bien hay que seguir trabajando. [...] logramos que entonces en la Constitución podamos ubicar el reconocimiento como pueblos y sujetos a derechos colectivos. Eso me parece revolucionario, magnifico: a la tierra, al territorio, a la reparación, a la lucha contra los delitos de odio, las acciones afirmativas, entonces hay una serie de derechos articulados en esa Constitución que nosotros conseguimos colocar ahí.

José Chalá Cruz²⁵⁵

É interessante resgatar da fala de José Chalá Cruz, a expressão “e nós desde a sociedade civil”, porque ele formalmente era representante do governo nesse momento, assim revela o lugar *outsider/insider* desde o qual militantes comprometidos e comprometidas passam a ocupar na institucionalidade estatal.

Mesmo com o processo de validação popular e de apoio governamental, existiu dentro da Assembleia a tentativa de não incluir as propostas de direitos coletivos para os povos afrodescendentes, de modo que a própria Codae, instituição de governo, organizou uma Marcha Nacional em defesa da proposta que se dirigiu à Assembleia Constituinte (Codae, 2007; Antón, 2011a; Rahier, 2012a). Como foi possível perceber no capítulo anterior, as marchas, como ação direta ou disruptiva não são a estratégia predominante do movimento afro-equatoriano, mas essa estratégia já teria sido utilizada em momentos chave para fechar

²⁵⁵Em entrevista para esta pesquisa

um processo que tem origem em uma longa negociação prévia, como a aprovação da lei de direitos coletivos em 2006, e agora para garantir a inclusão da sua proposta na Constituição.

A proposta de mudança constitucional se orientou, então, para a garantia do princípio da universalidade dos direitos, e aqui se entendia que era necessário retirar as travas que impossibilitavam o desfrute igual de direitos pelo povo afrodescendente, assim se defendia: a) a transformação do imaginário da nação para se ter uma verdadeira nação multiétnica, intercultural, inclusiva e sem racismo; b) políticas públicas de igualdade (de combate à pobreza, à exclusão, ao racismo e à discriminação, etnoeducação²⁵⁶, garantir a participação e representação política dos negros enquanto grupo subrepresentado²⁵⁷, acesso a serviços sociais, emprego), c) políticas do direito à diversidade étnica e cultural, proteção da identidade, ao território, autogoverno nas comunidades ancestrais; e d) políticas de ação afirmativa para as vítimas de racismo e discriminação racial para corrigir as iniquidades da sociedade e garantir a igualdade real dentro de um novo modelo de desenvolvimento socioeconômico inclusivo e solidário (Codae, 2007; 2010).

Muitas das propostas do processo organizativo afro-equatorianos foram consideradas na nova Constituição. Há a ratificação do caráter de povo para a população afro-equatoriana em consonância com alguns instrumentos internacionais que tratam do direito dos povos²⁵⁸ e reconhecimento como sujeitos de direitos coletivos independente dos direitos dos povos indígenas; se reconhece o direito à organização territorial própria²⁵⁹; se afirmam os princípios

²⁵⁶ Um sistema educativo integral e respeitoso das identidades étnicas e culturais, a proposta de etno-educação que é central ao processo organizativo afro-equatoriano.

²⁵⁷ Especificamente incluíram a proposta de mecanismos para garantir a maior eleição de afrodescendentes ao Congresso, tanto com mecanismos de circunscrição eleitoral específicos quanto mecanismos de reserva dentro dos partidos políticos

²⁵⁸ Por exemplo, a Convenção 169 da OIT, a Declaração de Nações Unidas sobre o Direito ao Desenvolvimento (1986), a Declaração de Nações Unidas sobre os direitos das pessoas pertencentes a minorias nacionais ou étnicas, religiosas e linguísticas (1992), e a Declaração das Nações Unidas em contra do Racismo, a Discriminação Racial, a Xenofobia e outras formas de Intolerância Conexas

²⁵⁹ Desde a Constituição de 1998 está reconhecido o direito de se conformar como circunscrições territoriais, mas a regulamentação não acontece. O processo organizativo afro-equatoriano realizou mobilizações em 1999 e em 2000 apresentando ao Congresso propostas de lei para a tornar el Valle del Chota e o norte de Esmeraldas Circunscripción Territorial Afroequatoriana, isso garantiria autonomia territorial, cultural e comunitária. A proposta de circunscrição territorial permanece na Constituição de 2008 [Título V de la organización territorial del Estado, artículos 242 y 257], mas nunca se concretizou (RAHIER, 2012a; PROSPER, 2014)

de igualdade e não discriminação, medidas de ação afirmativa para reparar os danos causados pela escravidão e o racismo; etno-educação. Contudo, não se incluíram aquelas demandas orientadas a modificar a estrutura racializada do poder político e judicial no país, que eram, incluir mecanismos de representação especial para a população afro-equatoriana no Congresso, e a garantia de vagas específicas para afrodescendentes no judiciário (Johnson, 2007; Walsh, 2012; Rahier; Prosper, 2014). Ainda um elemento controverso foi a criação dos *Consejos Nacionales de Igualdade* como instância de mediação entre o povo afro-equatoriano e o Estado, e de formulação de políticas públicas.

Em resumo, o projeto político do processo organizativo afro-equatoriano, lido a partir da proposta constituinte de 2008 compreende a transformação do Estado equatoriano no sentido de desconstruir as bases do Estado racista a través da consolidação da nação intercultural. A nação intercultural implicaria principalmente, reconstruir a memória e desconstruir as bases da ignorância epistêmica a través da proposta de etno-educação (García Salazar, Juan, 1993), e produzir uma mudança na estrutura racializada da sociedade equatoriana através de ações concretas do governo.

A reforma constituinte foi o momento de maior visibilidade e capacidade organizativa do processo afro-equatoriano:

También un momento que fue bueno y que unió a la gente fue la lucha de los derechos colectivos que fue todo un proceso para pelear por los derechos colectivos para que nosotros en la Constitución en el artículo 56-57 también fuéramos reconocidos como afrodescendiente como afroecuatorianos [...] Entonces yo creo que sea de los Derechos colectivos fue tan importante que te unió, que abarcó muchas cosas, es a la gente, la lucha, el decir bueno esto a nosotros nos pertenece y también debemos estar incluidos, fue los derechos colectivos. Eso fue también un pilar muy fundamental que aglutinó y que movió masa, porque la gente prestó, alquiló, empeño pero movió y se vio poder. A nosotros no nos han regalado como te dije nada, el Estado no nos ha regalado nada, lo poco que hemos conseguido lo hemos conseguido uniéndonos luchando integrándonos por eso cuando alguien dice [...] “blablabla” puro cuento.

A constituição de Equador resultou ser a mais avançada na região, dando origem ao terceiro período de reformas constitucionais o Constitucionalismo plurinacional (Yrigoyen, 2011), nenhum outro país na região estabeleceu de forma explícita na Constituição a relação entre discriminação racial e a necessidade de ações afirmativas, o que em geral mostra a influência do Plano de Ação de Durban (Walsh, 2011). O discurso da Constituição equatoriana de 2008 é o mais radical no sentido de que considera o direito a reparação às coletividades vítimas de racismo²⁶¹, mas além disso, outra série de artigos orientam as políticas públicas necessárias para a construção do Estado plurinacional e intercultural, como aqueles referidos ao regime do *Buen vivir* (Sumak Kawsay), os direitos da natureza e o reconhecimento dos saberes ancestrais. É junto com a Constituição de Bolívia, a mais explícita em rejeitar o neoliberalismo e o capitalismo de mercado e propor um novo projeto social baseado no bem-estar coletivo e no Bem Viver como cultura de vida diante da cultura da morte do neoliberalismo (Walsh, 2009; 2011; 2015).

Ainda o desafio colocado para a gestão pública era como traduzir o princípio do Bem Viver, ou *estar bien colectivo*, como foi pensado a partir da vivência afrodescendente, a construção do Estado pluricultural e intercultural, e a reparação em políticas públicas.

A despeito dos esforços do processo organizativo afro-equatoriano por enquadrar suas demandas dentro de um marco maior de transformação do Estado e da nação, constantemente o movimento foi questionado sobre o que era interpretado como falta de perspectiva nacional, e reivindicações limitadas a seus interesses de grupo, houve e há na elite política equatoriana uma resistência a compreender os temas dos afrodescendentes como constitutivos da nação como um todo (Rahier, 2012a)²⁶².

²⁶⁰ Em entrevista para esta pesquisa

²⁶¹ Arts. 11, 16, 19, 56, 57, 65, 416.

²⁶² Rahier (2012a) que estava presente no ato de entrega da proposta relata que esse foi o tom do Presidente da Assembleia Constituinte ao receber a proposta.

*Transformando o princípio de “estar bien colectivo” em políticas
públicas*

Las políticas públicas apuntan a lo que nosotros llamamos el estar bien colectivo, o sea, mejorar los indicadores sociales, mejorando los indicadores sociales estas cumpliendo con el mandato constitucional que proclama que el fin del Estado es el buen vivir, pero que nosotros creemos que es el estar bien colectivo en el que si uno está bien es porque todos debemos estar bien, que si uno está mal nadie está bien. Como solucionas esto? Con políticas de Estado donde debes desarrollar inversión en aquellos sectores que están más golpeado, y esos somos nosotros, hay parroquias nuestras que tienen hasta el 98% de pobreza, no tienen agua, están jodidos y le han puesto minería ahí.
Juan Montaña Escobar²⁶³

Os documentos sobre o planejamento público desse período questionavam a pretensa universalidade das políticas públicas e a cegueira às diferenças. Ambos planos de governo da gestão de Correa²⁶⁴ faziam menção à população afrodescendente, e orientavam a garantir a universalidade dos direitos básicos, através do tratamento diferenciado para a população afro-equatoriana²⁶⁵. Declaravam o desejo de implementar políticas para se garantir a diversidade cultural, entendida como respeito a outros modos de vida e a proteção contra a exploração econômica dos territórios ancestrais, objetivavam instaurar políticas que permitissem diminuir a pobreza e brecha da desigualdade racial entre negros e brancos, e garantir os direitos políticos da população afro-equatoriana, principalmente das mulheres negras²⁶⁶. Mas, além de inserir a noção de que as políticas universais precisavam um olhar diferenciado, se elaboraram documentos específicos para o combate ao racismo.

Em setembro de 2009, o Executivo Nacional aprovou o Decreto nº 60, que instituiu o *Plan Plurinacional para Eliminar la Discriminación Racial, la Exclusión Étnica y Cultural* (2009-2012), a ser implementado pelo *Ministerio Coordinador del Patrimonio Natural y*

²⁶³Em entrevista para esta pesquisa

²⁶⁴ Plan Nacional de Desarrollo: Planificación de la revolución ciudadana, 2007-2010 e Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017.

²⁶⁵ E outros grupos historicamente desfavorecidos.

²⁶⁶Esse aspecto em particular se relaciona com o objetivo da agenda de mulheres de incluir mecanismos para garantir a eleição de mais mulheres nos órgãos de representação popular.

Cultural, órgão recém-criado em 2007²⁶⁷ e o *Ministerio de Relaciones Laborales*. O Plano foi assinado por Alexandra Ocles, à época *Secretaría de Pueblos, Movimientos Sociales y Participación Ciudadana* (2009-2011) e por José Chalá Cruz *Secretário Executivo* da Codae, entre outros representantes do Executivo Nacional²⁶⁸, ambas lideranças do movimento afro-equatoriano ocupando cargos públicos. Esse Plano foi elaborado com participação das organizações do movimento social e por funcionários militantes como Catherine Chalá que também fazia parte da *Secretaria da Participação Cidadã* (Cortez, 2011; Antón, 2011a; Johnson, 2012a).

Todas essas ações foram feitas por servidoras e servidores públicos formados no processo afro-equatoriano, e/ou por acadêmicos próximos ao processo afro-equatoriano, muitas e muitos dos quais tinham sido protagonistas de esforços por institucionalizar uma política pública concreta para afro-equatorianas e afro-equatorianos. Assim, para além da própria proposta de política pública, a linguagem de muitos desses documentos revela a mudança cognitiva que procuraram os movimentos sociais. No caso Equatoriano, o resultado da entrada ao governo é a formulação de diagnósticos da situação da população afro-descendente e a formulação de uma política de desenvolvimento da população afrodescendente e de combate ao racismo, ainda que com limites na implementação.

En estos últimos 10 años lo que se pudo es definir con claridad el tema del pueblo afroecuatoriano desde la misma Constitución, desde la planificación, con el censo [...] poder hacer diagnósticos de la situación del pueblo afroecuatoriano. Se pudo estructurar una mejor planificación a partir de esta última década.

José Chalá Cruz²⁶⁹

²⁶⁷Decreto ejecutivo n 117-A. 15 de Fevereiro de 2007

²⁶⁸O plano foi realizado também por representantes do Ministerio de Coordinación de Patrimonio, a CODENPE, o Ministerio de Relaciones Laborales e o Consejo de Desarrollo del Pueblo Montubio de la Costa Ecuatoriana y Zonas Subtropicales de la Región Litoral (CODEPMOC).

²⁶⁹Em entrevista para esta pesquisa

Durante esse período, as e os militantes entraram em um intenso período de atividades burocráticas, de tipo organizativo, de elaboração de documentos, formulação de políticas, organização de atividades de participação cidadã, elaboração de propostas de leis, articulação com outros ministérios e instituições públicas para conseguir a transversalização da política²⁷⁰. A possibilidade de implementação da política descansou grandemente no trabalho direto de articulação e sensibilização com as distintas esferas de governo, e da capacidade de mobilizar as redes de contato prévias. Na prática a função da Codae foi garantir que as políticas públicas universais chegassem até a população afro-equatoriana e visibilizar os resultados das políticas.

Bueno, fue muy duro ahí le tocó a los secretarios técnicos que eran los que los que eran encargados de hacer las negociaciones políticas con los ministerios principalmente Mas beneficios tuvimos desde el 2007, bueno hasta el 2010 con el antropólogo José “Pepe” Chalá, que tuvo una buena visión y también tenía muchos enlaces políticos y todo este tipo de cosas que permitió de pudieramos poder escribir todo, los procesos, poder plasmar lo que lo que se había hecho y lo que no se había dicho, poder hacer esa interacción con la academia para poder ir haciendo investigaciones más clara, más profunda, más precisas. Entonces pienso que mas se ha visto y más se ha plasmado cosas desde 2007 hasta acá.

Mercedes Vargas²⁷¹

Ainda com todas as disposições legais que conseguiram aprovar nos dois primeiros anos de governo, não foi possível implementar a política para além da execução de pequenos projetos (Vera, 2016). No Equador, diferente do Brasil, onde as ações afirmativas já tinham quase 10 anos de existência para o momento de aprovação da lei, no Equador foi possível aprovar o decreto 60 que daria origem às ações afirmativas, mas não foi possível garantir a implementação. Assim, em 2012, o movimento afro-equatoriano realiza a quarta grande marcha deste período. Mais de 300 representantes de 18 organizações afro-equatorianas fizeram a “*Marcha por la Dignidad y por la Vida*” ou a “*Marcha afroecuatoriana a Quito en*

²⁷⁰Ver: Informe consolidado de gestión 2007-2013.

²⁷¹Em entrevista para esta pesquisa

demanda del cumplimiento de la Ley de Acción Afirmativa o Decreto 60”, para exigir a implementação das ações afirmativas (Walsh, 2015; Moreno, 2015).

Correa recebeu a Marcha e se comprometeu a avançar ações. Contudo, a Codae, o órgão responsável pela coordenação da política estaria sem designação orçamentária, para além dos gastos mínimos de funcionamento, desde 2010 e até o final do mandato²⁷².

Entonces desde el 2010 ya no tuvimos financiamientos más, ni del Estado, ni de organismos internacionales y entonces empezamos en el proceso de transición de la institución que era Codae a la institución que es ahora consejo. Ese proceso de transición duró desde 2010 hasta el 2016 hasta el primero de junio del 2016, en donde ya a todos los funcionarios que estábamos en esas distintas instituciones nos convocaron para poder venir y trabajar ya

Mercedes Vargas²⁷³

Na ideia de transversalização da política, distintas instâncias de governo deviam se comprometer com a política para a igualdade do povo afro-equatoriano, mas o que as e os militantes do movimento que também eram servidores e servidoras públicos relataram é que a máquina burocrática não respondeu satisfatoriamente a obrigação legal de implementar uma política de igualdade:

la secretaria nacional de comunicación, en realidad nunca asumió el rol de apoyar los temas comunicacionales para la inclusión de pueblo o [la]regulación de la mala utilización de la imagen en los medios de comunicación, eso no se logró. Sin embargo, se hicieron algunas cosas, se logró por ejemplo una campaña comunicacional del año de los afrodescendientes.

La propuesta de etnoeducación, nunca ha calado en realmente en el ministerio de educación. No tiene la fuerza política. No hay la voluntad política. Es un pregar pregar desde las organizaciones y sobretodo desde las mujeres que son profesoras, profesores, desde sociedad civil, o desde el sector privado para lograr incidir en el sector público.

Logramos la implementación de la política de salud intercultural. Sin embargo igual a lo interno, es una lucha diaria al interior, tienes que estar convenciendo la cabeza de cada secretario, de cada director

²⁷²Moreno (2015) também relata que a Codae estaria sem orçamento desde 2010 em função de que devia ser substituído pelo Consejo Nacional de Igualdade, contudo esse órgão não se instalou até 2016.

²⁷³Em entrevista para esta pesquisa

porque la compañera tiene un nivel técnico, no un nivel de toma de decisiones. Tener que demostrar permanentemente que tú sabes, que tú puedes principalmente cuando no tienes un cargo directivo.

Catherine Chalá.

No relatório de seguimento à execução do *Plan plurinacional para eliminar la discriminación racial y exclusión étnica cultural*²⁷⁴ citado por Rocío Vera (2016), a equipe responsável pelo monitoramento do plano, explicou que existia um desinteresse por parte do governo em operativizar as leis, os planos e os acordos: “Somos testemunhas da atitude de censura de muitos funcionários do Estado ao se resistirem em aplicar as ações afirmativas. Seus argumentos descansam no *habitus* racista, talvez inconsciente, incorporado e herdado desde a colônia²⁷⁵”. Em geral, os argumentos que negaram a aplicação do decreto presidencial e o cumprimento com a Constituição, foram semelhantes aos que apareceram no Brasil no contexto de aprovação das cotas no ensino superior: que as ações afirmativas feririam o princípio de igualdade, que brancos estariam em desvantagem frente a negros e indígenas de se aplicarem as ações afirmativas, que não existira discriminação pois Equador pois seria uma sociedade democrática, que as ações afirmativas seriam privilégios para negros e indígenas e que produziriam discriminação contra os próprios beneficiários impedindo-lhes de alcançar as conquistas por seus próprios méritos. O que evidencia a persistência do pacto da ignorância e a impossibilidade de entender a desigualdade como uma responsabilidade pública coletiva, ainda durante esse período onde observamos maior participação da população afro-equatoriana e o reconhecimento das suas demandas²⁷⁶.

Houve uma mudança na forma que os movimentos sociais se relacionavam com os organismos de cooperação internacional nesse segundo período, exigindo a conformação de espaços de representação política, por dois motivos: 1) as lideranças dos movimentos afrodescendentes estariam dentro dos governos, ou com governos interessados em terem sua

²⁷⁴ Boletín Observatorio sobre Discriminación Racial y Exclusión Étnica 2012. N.º 2, 3

²⁷⁵ No original: “Hemos sido testigos de la actitud de censura de muchos funcionarios del Estado al resistirse en aplicar las acciones afirmativas. Sus argumentos descansan en el *habitus* racista, quizá inconsciente, incorporado y heredado desde la colonia”

²⁷⁶ Ainda, um outro fator que impede a implementação das medidas tem a ver com a crença de que não se encaixam com as necessidades da população afrodescendente, mas com a população indígena, por exemplo com relação ao princípio de interculturalidade nas escolas.

legitimidade respaldada nos organismos internacionais, e 2) houve uma maior legitimidade da temática, portanto uma abertura relativa.

Uma característica geral dos movimentos afrodescendentes na região é que procuraram acionar o sistema de cooperação internacional para legitimar suas demandas frente a seus próprios governos e para exigir uma resposta em termos de execução dentro da estrutura burocrática. Demandas que não eram atendidas nos seus países, foram colocadas em instâncias de cooperação internacional e voltam aos países, já não como demandas dos movimentos sociais, mas como demanda da cooperação internacional, às quais usualmente os países teriam interesse em dar resposta.

No Equador, por exemplo, uma demanda antiga do processo afro-equatoriano foi incluir a variável étnico-racial nos registros administrativos da área da saúde. Equador tem indicadores de saúde desde 2003 através do Sispae com base no censo, mas só a partir de 2013 com a implementação do *Registro diario automatizado de consultas y atenciones ambulatorias* - RDACAA que o governo equatoriano começou a incluir informação étnico racial de saúde com a inclusão da pergunta por pertencimento afrodescendente nos registros administrativos. Em termos concretos, a política passou a existir através de um trabalho de negociação e sensibilização sobre a temática ao interno do ministério, como uma ação de lideranças do movimento dentro dessa instância de governo. Uma vez que militantes dos movimentos sociais estavam dentro do governo, a negociação interna pode substituir as demonstrações públicas como estratégia para alcançar os objetivos do movimento.

Desde o relato de Irma Bautista, a conformação de um sistema de diagnóstico e controle da anemia falciforme, e a elaboração de uma guia de atendimento para os centros de saúde era uma política importante que devia ser assumida pelo ministério da saúde, do qual ela era funcionária em um nível intermediário, mas existia resistência dentro do próprio ministério, o caminho que se abriu para pressionar pela implementação dessa política foi chegar aos organismos da cooperação internacional através das redes de ativismo transnacional. Em 2011 se realizou o *I Congreso de las Américas* convocado justamente pelo Equador, nele participaram representantes da *Comisión Andina de Salud Intercultural* do *Organismo*

*Andino de Salud – Convenio Hipólito Unanue (Onas-Conhu)*²⁷⁷. As lideranças do movimento afrodescendente da região conseguiram nesse congresso a conformação do *Subcomité Andino de Salud de Afrodescendientes*. A partir daí, as lideranças afrodescendentes da região andina vinculadas à área da saúde por dados estatísticos como uma demanda dos organismos da cooperação internacional, especificamente da Onas-Conhu, neste caso²⁷⁸. Assim, o movimento afro-equatoriano começou a ver satisfeita a sua demanda por informação sobre o impacto da anemia falciforme ou drepanocitose sobre a população afrodescendente.

Quando uma demanda desse tipo chega ao governo, usualmente, ela volta para o movimento social, seja na ativação de uma comissão com participação popular, seja como responsabilidade de aquele funcionário ou aquela funcionária governamental responsável por algum setor da política para afrodescendentes. Neste caso, em particular, a demanda voltou para Irma Bautista como representante do Ministério da Salud ante o Onas-Conhu²⁷⁹, por sua vez, o movimento ganhou mais um insumo para exigir a implementação da política.

Uma característica desse período foi a utilização do espaço transnacional para aumentar a capacidade de negociação com os governos, desta vez, os movimentos dentro do governo teriam capacidade de convocar reuniões internacionais para dentro das suas fronteiras nacionais e pressionar para conseguir comprometer as autoridades nacionais.

Em 2016, o Presidente Correa anunciou a segunda medida importante para a população afro-equatoriana que foi assumir, como política nacional, as metas estabelecidas no Programa de Atividades da Década dos Afrodescendentes (2015-2024) da ONU, mediante o Decreto 915. No momento da assinatura do Decreto, dois blocos do processo organizativo afro-equatoriano estariam discutindo uma proposta de cumprimento do Programa da Década

²⁷⁷ Surge através de um convenio de cooperação em saúde assinado pelos países da região andina em 1971.
Ver: <http://orasconhu.org/portal/>

²⁷⁸ Ver: Acta de la “XI Reunión de la Comisión Andina de Salud Intercultural” Colombia, 26 julio 2010 e Acta de la “XV Reunión de la Comisión Andina de Salud Intercultural” Panamá, Septiembre 2013. Em: <http://orasconhu.org/portal/content/reuniones-afrodescendientes>

²⁷⁹ Essa estratégia em particular resultou positiva e teve como resultado a publicação do documento: Análisis de la situación de salud de los afrodescendientes em los países andinos. Disponível em: <http://www.orasconhu.org/portal/sites/default/files/file/webfiles/doc/LIBRO%20AFRODESCENDIENTES.pdf>

(2015-2024) para realizar as demandas ao governo: uma dessas propostas, inclusive, através de uma mesa técnica instalada na *Secretaría de Gestión de la Política*²⁸⁰. Contudo, o Decreto final, assinado pelo Presidente, não refletiu nem as petições das organizações do movimento, nem o projeto de Decreto produzido pela Mesa Técnica (Antón, 2018), de fato, foi imposto por cima da construção participativa que estava avançando desde os movimentos sociais.

Nosotros esperábamos que autoridades negras digan algo, no dijeron nada, así que el 7 de enero de 2015 convocamos una rueda de prensa en la Asamblea Nacional con una parlamentaria afro Soida Gudiño, nos apoyó en todo, Agustín Delgado también era asambleísta, el exfutbolista, también se interesó mucho, y bueno, comenzamos a sentar a todos los ministerios, todo el mundo estaba entusiasmado hasta que hicimos lanzamiento oficial del decenio Capítulo Ecuador en la Unasur el 7 de mayo del 2015. Todo el 2015 trabajamos en diseñar la agenda con los diferentes ministerios y la gente de la sociedad civil que quería acompañar, los tres ejes, es más creamos uno nuevo; el eje de movilidad y comunicación, porque sin comunicación tampoco funciona nada. Hasta que llegó Rafael Correa el 17 de febrero emite el decreto 915 y nos dejó manos arriba, dejó desestructurada la mesa técnica del decenio con ese decreto porque le encarga a senplades, le encarga al ministerio de la política, pero sin recursos [...] lo pasó a espacio público, a pesar que nosotros nunca estamos haciendo solos porque la presidía la asamblea nacional y la vicepresidencia lo tenía la defensoría del pueblo y la coordinación la tenía la sociedad civil. Nunca nos salimos de este mandato, porque queríamos que las cinco funciones del Estado responda a este mandato internacional, pero Correa graciosamente eleva un decreto sin recursos.

Nibo Estuardo Delgado²⁸¹

La firma del decenio de los afrodescendientes, mas se quedó en la firma de un decreto y no en las acciones del Estado frente a los compromisos del decenio.

Alexandra Ocles²⁸²

²⁸⁰ Anterior Secretaría de Pueblos, movimientos sociales y participación ciudadana.

²⁸¹ Em entrevista para esta pesquisa

²⁸² Em entrevista para esta pesquisa

A despeito da Constituição equatoriana ser uma das Constituições mais avançadas em relação ao reconhecimento de direitos formais para a população afrodescendente e de direcionamento de ações afirmativas como medida de reparação às vítimas de racismo, a despeito da inclusão de militantes do movimento afro-equatoriano nas esferas de governo, a implementação da política, e inclusive a aprovação de leis e regulamentos que direcionem a operatividade dos direitos consagrados na Constituição, como a lei de direitos coletivos, foi sendo dilatada.

Um aspecto controverso e que afetou o processo de institucionalização das políticas para afrodescendentes ainda no governo Correa foi a criação dos *Consejos Nacionales para la Igualdad* (arts. 156-157). Os *Conselhos Nacionais para a Igualdade*, segundo disposto na Constituição de 2008, seriam órgãos responsáveis por formular e avaliar políticas públicas focalizadas, aquelas relacionadas especialmente às temáticas prioritárias como gênero, deficiências e questões étnicas (não se mencionava a raça, mas as questões de afrodescendência eram inclusas como questões étnicas). Nesse sentido, a Codae deveria ser substituída pelo Conselho da Igualdade respectivo. A lei que regulava os conselhos foi aprovada em 2014, dispondo da criação do “*Consejo para la Igualdad de los pueblos y nacionalidades*”²⁸³. Em 2015, a conformação do Conselho foi regulamentada, agrupando-se novamente as questões indígenas e afrodescendentes em um só órgão governamental, e dispondo além a inclusão das questões da população *montubia*²⁸⁴. Essa disposição contrariava a luta do movimento afro-equatoriano que, desde fins da década de 80, tinha pressionado para a criação de um órgão exclusivo para a formulação das políticas para afrodescendentes e que também servisse de intermediário entre as comunidades e o Estado (Antón, 2018). Além disso, a configuração do Conselho provavelmente tenderia a recolocar em disputa indígenas e afro-equatorianos, favorecendo a divisão entre os grupos na disputa por recursos escasso, e favorecendo, ao final, às elites políticas.

²⁸³Registro Oficial No.238 do 7 de julio de 2014

²⁸⁴População camponesa da Costa equatoriana que também foram reconhecidos como povo na Constituição de 2008 e, portanto, titulares de direitos coletivos.

Não foi possível identificar uma ação organizada do processo afro-equatoriano para tentar reverter essa conformação do Conselho, mas quase todas as pessoas entrevistadas manifestaram o seu incomodo com o que foi entendido como a perda da instância específica de intermediação com o governo.

Antes da dissolução definitiva, a Codae elaborou a *Agenda Nacional para la igualdad del Pueblo Afroecuatoriano* (2015-2024) como o programa de governo que deverá ser implementado a favor da população afro-equatoriana.

É perceptível que, em termos gerais a agenda de direitos do povo afro-equatoriano não ocupou um lugar central durante o governo Correa, mas a entrada de lideranças do processo afro-equatoriano permitiu direcionar algumas das políticas universais do governo Correa para as comunidades afro-equatorianas. Assim é possível perceber um efeito positivo nos indicadores socioeconômicos do povo afro-equatoriano, pelas políticas de sócio-econômicas do governo Correa, mas não uma redução da desigualdade racial (Antón, 2018).

Modelo de institucionalização: Visibilidade e presença

Todos os entrevistados e as entrevistadas, inclusive as pessoas mais críticas ao governo identificaram que foi durante a gestão de Rafael Correa que mais se avançou na visibilização e inclusão do povo afro-equatoriano.

Um dos aspetos mais questionados da relação do processo organizativo afro-equatoriano com o projeto de Revolução Cidadã foi justamente o alcance da inclusão. A trajetória pessoal dos atores chave do processo organizativo afro-equatoriano permite explicar em grande parte as conquistas alcançadas, pois o que se teve foi a inserção de lideranças individuais do processo organizativo afro-equatoriano e não de um projeto político (De la Torre; Antón, 2012). Para alguns autores, essa característica da inserção política aumentou os riscos de cooptação, corporativização e de folklorização da participação do movimento pois não estabeleceu um elo de responsabilidade com o projeto político emancipador (Johnson, 2007; Torre; Antón, 2012; Walsh, 2012; Rahier, 2014; Anton, 2018).

A estratégia não confrontacional, característica do processo organizativo afro-equatoriano durante todo o multiculturalismo neoliberal, se fez mais forte durante o governo Correa, com mais recursos para distribuir. Uma explicação possível desde a perspectiva teórica da interação Estado-movimento social tem a ver com as oportunidades y constrangimentos que o contexto político oferece à atuação dos movimentos sociais.

Uma vez que os movimentos aceitam entrar no governo estão submetidos a uma lógica partidária e de manutenção do poder que limita a sua autonomia e pressiona para a moderação dos seus discursos e ações (Abers; Bülow, 2011; Serafim; Tatagiba, 2014; Carlos, 2015). Iremos entender a atuação do movimento afroequatoriano, mas em termos de dependência (Carlos, 2015) do que de cooptação. O conceito de dependência proposto por Carlos (2015) salienta a dificuldade de defender posições de modo independente da agenda governamental, mas não implica automaticamente que os objetivos das e dos militantes tenham mudado como caracteriza a cooptação. Inclusive, no caso equatoriano, a procura pela aprovação de leis e planos de governo durante todo esse período, a realização de marchas para garantir os acordos permite evidenciar a tentativa de fazer avançar a agenda do movimento afro-equatoriano desde dentro do governo Correa.

Essas ações foram entendidas pelos atores do processo organizativo afro-equatoriano como cabildeo político no sentido de que foram impulsadas desde dentro dos canais institucionais e compreendiam ações de convencimento, sensibilização, e de apoio técnico e político (presença do movimento) com o executivo e o legislativo²⁸⁵. Mas, as mudanças não dependiam apenas da ocupação de cargos públicos, diversos outros atores, e diversas outras conjunturas políticas interferiram nas metas dos movimentos sociais.

Contudo,

Los cambios que se han dado tienen toda la relación con la lucha social y los logros políticos que desde el movimiento social se ha generado [...] Esta década del periodo presidencial anterior [Correa]

²⁸⁵ No caso apoio político a Alexandra Ocles que liderou a inclusão dos direitos para afro-equatorianos na constituição.

lo que hizo es que haya mayor presencia afrodescendiente en estas instituciones con voz y con votos, o sea, en espacios de toma de decisiones. Hemos logrado de pronto más directores, no solamente a nivel técnico, sino a nivel de dirección, a nivel de toma de decisiones, tuvimos ministros, ministras, alcalde, consejeros, concejales que están “donde las papas queman” y pueden incidir, pero no estoy diciendo para nada que esa década sea la que, o sea, por dios, fue la década la que hizo que los derechos aparezcan para los afros? No.

Sonia Viveros Padilla²⁸⁶

Assim, o modelo de institucionalização das demandas dos movimentos afro-equatorianos durante o governo Correa pode ser caracterizado como um modelo de aumento da visibilidade da população afro-equatoriana. Que se refere basicamente, a mais pessoas negras em cargos de governo (Walsh, 2012; Antón, 2018), mais pessoas negras sendo eleitas em cargos de representação (Antón, 2018), à inclusão na Constituição e nas leis (Rahier; Prosper, 2014), e a uma maior presença da temática racial no espaço público, ainda que sem produzir grandes conflitos que obrigariam a revisar a memória coletiva e possibilitariam romper com o pacto da ignorância.

Evidentemente, o fim da “invisibilidade” dos afrodescendentes não deve ser confundido com “o início do pleno empoderamento e justiça para a população negra”: “De fato, a visibilidade poderia não ser equiparada ao poder”²⁸⁷ (Rahier; Prosper, 2014, p. 102). Segundo De la Torre e Antón (2012), a inclusão só produziu visibilidade, pois não aumentou a capacidade de ação coletiva dos movimentos, nem a implementação efetiva de políticas públicas. Além do mais, os movimentos perderam atores importantes, esvaziando-se em parte as lideranças do movimento social.

Temos argumentado que a configuração de um *espacio político da promoção da igualdad racial* favoreceria a inteligibilidade de demandas por políticas públicas focalizadas que com potencial de reduzir a desigualdade racial. O *espacio político da promoción da igualdad racial* teria legitimado no espaço público as denúncias sobre a persistência do

²⁸⁶Em entrevista para esta pesquisa

²⁸⁷No original: Indeed, visibility may not be equated with power (Rahier; Prosper, 2014, p. 102)

racismo e a responsabilidade dos governos na manutenção do racismo, e a obrigação de iniciar políticas para reverter esse quadro. Contudo, um efeito da maior legitimidade da temática racial (que não quer dizer total compreensão) é que governos puderam também se beneficiar da inclusão da população afrodescendente na pretensão de mostrar o seu governo como oposto aos governos e interesses elitistas e neoliberais, discurso a partir do qual se elegeram.

Segundo Catherine Walsh (2012) esse é o caso do Equador, e veremos que com algumas especificidades também foi o caso da Venezuela. Segundo Walsh (2012), a inclusão durante o governo Correa foi um tipo de inclusão representativa e funcional, sujeita à visão do Estado e não às lutas coletivas e aos interesses da comunidade. Uma “inclusão” que não se refletiu na diminuição das desigualdades raciais, deixando intactos os problemas históricos e estruturais, tais como o racismo e a dominação racial, mas que beneficiou o governo, no sentido de que a visibilidade dos afro-equatorianos foi apresentada como a “nova cara do Estado”, a cara da “Revolução Cidadã”, no sentido da aparência de mais poder para os grupos historicamente excluídos.

Contudo, desde nossa proposta de entender a construção de um *espaço político* queremos pensar a inserção do movimento afro-equatoriano no governo em termos de interação onde há a confluência de interesses entre distintos atores, ainda que com motivações diferentes. Se para o governo Correa, era benéfico contar com a inclusão de pessoas afrodescendentes para legitimar o aparente enfoque social, anti-neoliberal e anti-elitista do seu governo, especialmente após a ruptura com o movimento indígena, a inclusão de pessoas afro-equatorianas no governo, não respondeu apenas aos interesses simbólicos do Estado, mas, o movimento afro-equatoriano vinha desde os anos 80 construindo a sua participação no poder público e exigindo dos governos assumir a sua responsabilidade com a eliminação das desigualdades raciais. Ainda que essa entrada se deu pelo interesse da banca global, a ação do movimento social desencadeou resultados inesperados, principalmente ao colocar o debate sobre o racismo no espaço público em uma sociedade que se negava e ainda se nega a admitir a persistência do racismo.

Distintos outros elementos, para além dos riscos de cooptação, limitam as possibilidades de avançar uma agenda de transformação profunda do Estado, especialmente porque esses governos não romperam com o modelo de acumulação capitalista (Lalander; Ospina, 2012). Nesse sentido, o projeto político antirracista dos movimentos sociais se confrontou com os projetos pragmáticos de manutenção no poder dos governos, com o compromisso dos políticos com as elites econômicas, com as lógicas partidárias e os projetos desenvolvimentistas, isso ainda em governos com um discurso de redistribuição. Assim, os movimentos sociais tentaram produzir rachaduras no sistema com o fim de fazer avançar seu projeto político, ainda que com dificuldades.

A relação do governo Correa com os movimentos sociais em geral tem sido questionada por diversas autoras e autores que salientam que o governo Correa teria ameaçado a autonomia da participação popular e a discussão democrática durante o seu governo por privilegiar a “administração dos expertos” por cima da participação popular; a normatização e burocratização dos espaços de participação e controle social, e altos níveis de confrontação com os movimentos sociais (de la Torre, 2013; 2015; Ortiz, 2014). Ainda, foi o governo Correa que garantiu o período mais longo de estabilidade política no país, contribuiu à redução da pobreza, à recuperação do Estado e a busca de soberania nacional frente aos Estados Unidos.

De fato, a relação do movimento social com o partido foi sempre muito tensa, em ocasiões impediu o avanço da agenda do movimento:

Durante la época de la Revolución Ciudadana aparentemente esos temas estaban incluidos pero en la práctica no eran parte de la agenda del partido, entonces era difícil colocar esos aspectos cuando no había una visión alrededor de eso, no había una aceptación de esas agendas particulares, porque se decía todos somos alianza país. Si claro pero hay unos temas que son fundamentales, como no estaba el tema lgbti.

Alexandra Ocles²⁸⁸

²⁸⁸Em entrevista para esta pesquisa

Muitas das pessoas entrevistadas argumentaram sobre as limitações à participação popular impostas durante o governo Correa. A percepção de que a participação popular teria sido propositalmente debilitada pela gestão Correa foi compartilhada por muitas das pessoas entrevistadas, ainda que todas reconheceram que foi durante o governo Correa que o processo afro-equatoriano mas conseguiu avançar em parte pela expansão das políticas sociais, e em parte, para participação de militantes do movimento afrodescendente que continuavam pressionando por políticas específicas para benefício da população afro-equatoriana.

3.2.3. Venezuela 2002-2016: Construção de múltiplas entradas institucionais

En la Revolución Bolivariana se nos han abierto puertas y ha estado en nosotros aprovechar esas oportunidades, calar en esas oportunidades. Es una lucha cuesta arriba, es difícil explicarlo porque hay un si, pero no que nos ahoga, hay un pasen pero hasta aquí, la revolución bolivariana no es plenamente cuadrada con nuestras luchas, o sea, ha ido aprendiendo

Beatriz Aiffil²⁸⁹

Ainda que o movimento afro-venezuelano fosse anterior à Revolução Bolivariana, é com o projeto bolivariano que o movimento ganhou capacidade organizativa e visibilidade pública. Após a greve petroleira e a tentativa de golpe de 2002²⁹⁰ se iniciou uma nova etapa da interação do movimento afro-venezuelano com o governo. O movimento se tornou mais visível e suas demandas mais legítimas, o próprio Presidente passou a se reconhecer afrodescendente o que teria propiciado um foco de identificação positiva para a militância do partido de governo, aumentando talvez as redes de inteligibilidade do movimento (Herrera, 2010; Sharma; Tracy; Kumar, 2004; Ishibashi, 2007; Ayala; Mora, 2008; Cannon, 2008; Monagreda, 2011; Johnson, 2012; Page, 2015).

Enquanto o processo afro-equatoriano se viu fortalecido por intermédio da cooperação internacional, o movimento afro-venezuelano fortaleceu a sua organização interna pela proximidade com o governo Chávez. Assim, as despeito de que o movimento marcou

²⁸⁹Em entrevista para esta pesquisa

²⁹⁰Ver: López-Maya, 2005; Hawkins, 2010; Martinez; Fox; Farrell, 2010; Monaldi; Penfold, 2014; Page, 2015.

conceitualmente uma linha divisória entre governo, movimento social e partido político, na prática, na Venezuela, as fronteiras entre um e outro foram difusas, inclusive porque os principais atores do movimento afro-venezuelano transitavam por todos esses espaços.

Após Durban, as ações do movimento afro-venezuelano se concentraram em incluir a agenda de combate ao racismo no processo de mudanças que iniciou com o governo de Hugo Chávez; e aumentar as redes de ativismo transnacional²⁹¹.

*De 2004 a 2011 se logró un avance cualitativo en la agenda afro.
Jesús García²⁹²*

Entre 2004 e 2011 o movimento afro-venezuelano conseguiu criar dentro do governo um conjunto de instituições que tinham como objetivo assessorar o governo na formulação de políticas para a população afrodescendente ou implementar ações de combate e prevenção ao racismo. O Estado venezuelano não definiu um ente orientador da política nacional contra a discriminação, como aconteceu no Brasil (Seppir) e no Equador (Codae) mas criou instâncias específicas de assessoria e de formulação de políticas dentro de alguns ministérios principalmente da área social, na educação ou na cultura.

A palavra “afrodescendente” começou a ser utilizada amplamente na legislação nacional²⁹³. Sendo a legislação mais importante neste período a *Ley contra la Discriminación Racial*, que estabeleceu os mecanismos para eliminar, prevenir e punir o racismo. Esse processo, de institucionalização de algumas demandas do movimento, foi acompanhado com a incursão de militantes do movimento dentro da estrutura estatal para participar dessas instâncias da formulação de políticas públicas.

O reconhecimento constitucional da população afro-venezuelana e a garantia de direitos específicos na Constituição continuou sendo uma demanda do movimento afro-venezuelano. Assim em 2006, quando se abriu a possibilidade de inclusão através da proposta

²⁹¹Documento divulgativo: ROA, (s/f, [pós-Durban]); ¿Por qué una red de organizaciones afrovenezolanas?

²⁹²Em entrevista para esta pesquisa

²⁹³Ver, por exemplo: A Ley Orgánica de Educación.

de mudança constitucional iniciada pelo Presidente, o movimento afro-venezuelano se organizou para ver suas demandas plasmadas na nova Constituição.

Uma nova proposta de mudança constitucional

Em 2006, Chávez foi eleito para um novo mandato e começou um processo de mudança constitucional para sentar as bases para a construção do “Socialismo do Século XXI”. Essa nova conjuntura política se apresentava como uma oportunidade para que o movimento afro-venezuelano tentasse, novamente, a sua efetiva inclusão na Carta Magna. Assim, os movimentos se organizaram para participar na chamada à reforma constitucional a partir da *Red de Organizaciones Afrovenezolanas (ROA)*²⁹⁴, criada em 2000²⁹⁵ como um frente unificado de articulação nacional de ação política das organizações do movimento. A partir daí o movimento escreveu a proposta de direitos para afrodescendentes na expectativa de que fosse incluída na reforma iniciada pelo Presidente Chávez.

A referência à ideologia socialista fez parte da narrativa do processo bolivariano só depois do golpe e da greve petroleira de 2002. Esse projeto político do Socialismo do Século XXI propôs a superação do capitalismo, a criação de um mundo multipolar, desafiando a hegemonia dos Estados Unidos no mundo e a democracia participativa (Wilpert, 2010)²⁹⁶. Enrique Dussel inclusive caracterizou a proposta do Socialismo do Século XXI como a máxima democracia possível.

As pontes entre a ideologia socialista de base europeia e o presente nacional se traçaram a partir do conceito de indo-socialismo²⁹⁷ como aquele elemento que pretendia salientar as

²⁹⁴Entre 30 e 40 organizações conformaram a ROA no ano 2000. A ideia nasce em Barlovento, talvez a região com mais afrodescendentes no país, mas é conformada por organizações de 13 comunidades do país. Até 2007 pelo menos, a ROA funcionava com recursos do Consejo Nacional de la Cultura CONAC, que foi a instituição governamental para a política cultural de 1974 ou 1975? até 2007, e que foi substituída pelo Ministerio da Cultura em 2005 (MARTINEZ; FOX; FARRELL, 2010, p.223)

²⁹⁵Algumas das lideranças fundadoras da ROA foram Alexis Machado, Argenis Delgado, Casimira Monasterio, Enrique Arrieta Chourio, Gabriel López, Jesús “Chucho García, Jorge Guerrero Veloz, Juan de Dios Díaz, Luis Perdomo, Modesto Ruiz, Nirva Camacho, Norma Romero, Reina Arratia, Silvia Arratia.

²⁹⁶Wilpert No Prólogo do Livro Martinez; Fox; Farrell (2010).

²⁹⁷A ideologia do “Socialismo indo-americano” ou “indo-socialismo” supõe que na cosmovisão e no saber indígena se encontram os princípios para a construção de um socialismo autóctone baseado na ecologia, tolerância, solidariedade, igualdade, cooperação, igualitarismo (Ruelle, 2011).

bases autóctones da proposta do socialismo do século XXI (Ruelle, 2011), mas também como uma ponte entre o projeto de governo e os movimentos indígenas. Essa ponte não foi traçada, no entanto, com relação aos movimentos afro-venezuelanos. Apesar da proximidade recém-conquistada por estes movimentos, e apesar da utilização política da raça, havia ainda no governo Chávez um contínuo da ideologia da “igualdade racial” (Page, 2015) que impedia o caminho de se pensar uma agenda de transformação nacional a partir da perspectiva da população afrodescendente.

Diferente de 1998, nessa nova conjuntura política, os movimentos afro-venezuelanos conquistaram uma organização nacional que aglutinou um conjunto, anteriormente disperso, de organizações de pessoas negras com os mais variados objetivos: organizações musicais, de luta pela terra, pela reforma educativa, organizações de mulheres negras. Além disso, o movimento tinha conquistado uma maior proximidade com o governo e uma certa legitimidade, consequência das manifestações de racismo evidenciadas durante o golpe de 2002 e das redes de proximidade com o governo. Sendo assim, algumas lideranças dos movimentos já ocupavam cargos no governo, já tinha sido criada a *Comisión Presidencial para la Prevención y eliminación de todas las formas de discriminación racial y otras distinciones en el sistema educativo* (2005), a resposta do governo venezuelano à Conferência de Durban, e havia dois deputados afrodescendentes na Assembleia Nacional: Modesto Ruíz e Braulio Álvarez (que foram os deputados que apoiaram a proposta do movimento afro-venezuelano à reforma constitucional). Mais um elemento que poderia favorecer a institucionalização da agenda afro-venezuelana, foi que o Parlamento nacional estava conformado totalmente pela aliança partidária do governo uma vez que a oposição se retirou da contenda eleitoral.

Em 23 de março de 2007, os movimentos afro-venezuelanos, dirigidos pela ROA, realizaram uma Marcha ao Congresso para apresentar a sua proposta de reforma constitucional. O principal chamado nessa marcha foi a “*¡Profundizar la Revolución, Afrodescendiente en la Constitución!*”. Essa foi a primeira mobilização dos movimentos afro-venezuelanos que teve cobertura mediática nacional. A proposta da população afro-

venezuelana foi apresentada diante da Assembleia Constituinte por Jorge Veloz (ROA) e Nirva Camacho (*Cumbe de Mujeres Afrodescendientes*)²⁹⁸ (Ishibashi, 2007).

A proposta do movimento afrodescendente²⁹⁹ foi, então, recebida pela Assembleia. Foi a primeira vez que lideranças dos movimentos entraram na Assembleia e foram recebidos pelo Estado com seus tambores e a sua música (Ruelle, 2011), o que foi simbolicamente tão discente quanto o fato de terem sido recebidos no pátio da Assembleia.

A proposta compreendia a criação de um capítulo contendo seis artigos sobre direitos para as comunidades afro-venezuelanas. O texto da proposta constitucional do movimento afro-venezuelano refletia o projeto político do movimento, contava com a reescrita da memória histórica sobre a população afrodescendente, sendo que o reconhecimento constitucional apresentava um duplo significado: 1) o reconhecimento como grupo populacional fundante da nação venezuelana (reparação da memória coletiva), e o reconhecimento da existência para além do discurso homogeneizante da identidade mestiça no presente (presença); e 2) a demanda por ações focalizadas para a garantia de direitos da população afro-venezuelana, tais como: propriedade coletiva da terra (Art. 127), tolerância religiosa (128); reforma curricular para incluir o ensino da história das e dos afrodescendentes e de seus aportes à nação (art. 129); proteção intelectual dos conhecimentos ancestrais (art.130), penalização e combate ao racismo e à discriminação racial (art. 131) e o direito à participação e representação política como afrodescendentes (art. 132)³⁰⁰.

Em 15 de agosto, Chávez entregou a proposta de reforma constitucional à Assembleia Nacional, sendo que o Congresso desse ano era totalmente favorável ao projeto político de

²⁹⁸Ruelle (2011) inclui fragmentos de ambos os discursos.

²⁹⁹Sobre as propostas do movimento afro-venezuelano para a reforma constitucional de 2007 ver: García, 2011.

³⁰⁰Uma terceira dimensão do reconhecimento, a auto-identificação, implica produzir um referente de auto-identificação positiva que permita a afirmação e a reparação da dignidade negada pelo racismo para as pessoas afro-venezuelanas. As ações de auto-identificação positiva compreendem espaços de formação e partilha no interno do movimento e de maneira autônoma, mas o movimento também tem conseguido direcionar recursos do Estado para esse objetivo, o próprio Estado realizando atividades de valorização positiva da identidade afrodescendente e de formação.

Hugo Chávez³⁰¹. Mas, infelizmente, a proposta do movimento afro-venezuelano não foi incorporada nem sequer ao projeto a ser submetido à consulta pública, quer dizer a proposta foi vetada pelo próprio congresso totalmente alinhado com o projeto bolivariano. No entanto, no discurso de entrega do documento foi anunciada a inclusão dos afrodescendentes na Carta Magna como uma grande conquista. Mas o único artigo a incluir a palavra afrodescendente, o artigo 100, mencionava apenas a cultura popular dentro do Capítulo dos Direitos Culturais e Desportivos, reafirmando a tendência a se considerar as demandas do movimento afrodescendente como tema do passado cultural ou do folclore nacional.

A proposta foi rejeitada em dezembro de 2007, mediante referendo, mas permite ilustrar como o projeto bolivariano entendia as demandas do movimento afrodescendente, como ilegítimas, desnecessárias, e no máximo compreensível dentro do âmbito da tradição cultural. A primeira característica que se destaca é a necessidade de se manter o reconhecimento dos/as afrodescendentes no escopo da narrativa oficial do Estado venezuelano do “aporte das três raças”. Isso reforçava a ideologia da mestiçagem e da igualdade racial como horizonte da nação. A segunda característica é se entendeu a inclusão da população afrodescendente como reconhecimento a partir da diversidade cultural e não como necessidade de reparação frente às injustiças históricas, a despeito de que o discurso de integrantes do movimento afro-venezuelano procurou enquadrar suas demandas dentro dessa noção de dívida histórica.

Tanto em 1998 quanto em 2007, o movimento afro-venezuelano perdeu a luta por reconhecimento constitucional. A negativa à inclusão dos direitos da população afro-venezuelana evidencia o pouco suporte institucional do governo Chávez à causa desse movimento. Contudo, o discurso de defesa da proposta em 15 de agosto de 2007 evidencia a pretensão de manutenção desse movimento como aliado político-eleitoral. A breve menção à existência do racismo na nação teve esse intuito, numa modesta tentativa de dialogar com o movimento antirracista.

³⁰¹ Até 2011 a coalisão apoiadora ao Presidente Chávez obtém a maioria no Congresso Nacional o que deixa ao governo sem oposição institucional ao seu projeto político (López; Maya, 2005).

Então, embora não se deu uma inclusão explícita de direitos para o povo afro-venezuelano, é a Constituição de 1999 que provê base de legitimação para as demandas do movimento social. Por um lado, se argumenta que o caráter multiétnico e pluricultural só poderia ser real uma vez reconhecida a importância da população afro-venezuelana. Por outro, os artigos 21 (que trata da não discriminação) e 23 (que afirma o reconhecimento dos Pactos Internacionais) legitimaram a demanda por ações afirmativas.

Ainda que, o projeto bolivariano não considerou a luta antirracista como parte do projeto da revolução bolivariana, o caráter participativo do projeto bolivariano lhe permitiu ao movimento afro-venezuelano manter uma certa proximidade com o governo, que foi aproveitada pelas lideranças do movimento para exigir mudanças, mas, na prática, nenhuma política tem sido efetivamente implementada, e inclusive o risco de retrocesso das pequenas conquistas é constante. Na Venezuela, também se deu a tensão com relação à possível cooptação do movimento, mas o que é evidente é que o governo entendeu que as organizações do movimento afro-venezuelano formavam parte da sua base e que a atuação do movimento devia ser em função de garantir a permanência no poder do projeto bolivariano.

Modelo de institucionalização: construção de múltiplas entradas institucionais

Nesse período, o movimento afro-venezuelano conseguiu criar a *Oficina de enlace con comunidades afrodescendientes* (2005) no ministério da cultura; a *Comisión Presidencial para la Prevención y eliminación de todas las formas de discriminación racial y otras distinciones en el sistema educativo* (2005), no Ministério de Educação; e o *Viceministerio para África* (2005), na cancellería; o *Subcomité de estadísticas para población afrodescendiente* (2007) no *Instituto Nacional de Estadísticas* e conseguiu incluir a variável étnico-racial no *Censo Nacional de Población y Vivienda* de 2011; criar o *Viceministerio para a mulher afrodescendente* (2009-2011), no ministério da mulher, a *Subcomissão de legislação, participação, garantias, deveres e direitos dos povos afrodescendentes* (2009), dentro da *Comissão de povos indígenas da Assembleia Nacional*; o *Comisionado para a juventud* no Ministério da Juventude (2010); aprovar finalmente uma lei que criminaliza o

racismo (2011); criar o *Consejo Nacional para el Desarrollo de las Comunidades Afrodescendientes de Venezuela* (Conadecafro-2012) para propor políticas com perspectiva racial; e o *Instituto Contra la Discriminación Racial* (Incodir-2014), no ministério das relações interiores e justiça, para a prevenção e eliminação do racismo³⁰².

A despeito do que a criação dessas instituições parece sugerir, o processo bolivariano não incluiu uma compreensão da luta contra o racismo como parte da agenda de transformação sociopolítica, como pudemos observar com a não inclusão das demandas do movimento afro-venezuelano na reforma constitucional de 1998 e na proposta de reforma constitucional de 2007.

Este proyecto que surge de la mano de nuestro comandante Chávez no tiene enmarcado un plan [contra el racismo], un plan digamos centralizado, un plan que impongan directamente, sino que el proyecto se ha venido amoldando según las circunstancias, según la coyuntura.

Freddy Blanco³⁰³

Nos primeiros anos do governo Chávez não houve políticas para afrodescendentes diferentes da homogeneização dentro do discurso da cultura popular. Inclusive, quando se criou um Ministério para a cultura, que era o lugar institucional no qual tradicionalmente se pensavam as questões da população afrodescendente, não se pensou na criação de uma instância organizacional específica para gerir os temas da população afrodescendente. Foi apenas posteriormente que o movimento veio a pleitear a criação da *Oficina de enlace com comunidades Afrodescendientes* (2005)³⁰⁴, e que não funciona até hoje como uma instância de formulação de política, mas para a produção de eventos culturais pontoais que envolvem a cultura afrodescendente.

³⁰²Outra mudança conseguida através da estratégia de cimarronaje institucional é a utilização na legislação nacional da identidade institucionalizada afrodescendente. Ley de Educación.

³⁰³Em entrevista para esta pesquisa

³⁰⁴Uma unidade administrativa adscrita ao ministério da cultura com o objetivo de canalizar as demandas e propostas das comunidades e grupos afrodescendentes com os entes e unidades operativas e institutos adscritos ao ministério para que essas atividades sejam consideradas na agenda cultural.

Fue criada por lobby directo de los movimientos sobre el ministro. El ministro decide que no afecte la estructura organizativa ya existente, entonces pasa a ser una oficina de asesoría, ad hoc sin cartera, sin personal, sin estructura.

Marizabel Blanco³⁰⁵

Assim, a interação do governo Chávez com o movimento afro-venezuelano os primeiros anos seguiu o legado da década anterior de reduzir as desigualdades raciais à questão cultural e de negação do racismo. Nesse quadro, o movimento afro-venezuelano tentou aproveitar os recursos disponíveis para se fortalecer e se expandir como movimento social, assim, através do ministério da cultura recebeu financiamento para a auto-organização, para a realização de eventos do movimento como encontros nacionais e jornadas de sensibilização sobre o racismo e aproveitou esses recursos para se fortalecer enquanto organização:

En 2001 tuvimos la primera alianza con el ministerio de cultura³⁰⁶ que nos comenzó a dar todo el apoyo para movilizarnos en todo el país y fortalecer la Red.

Jesús “Chucho” García³⁰⁷

Mas, ainda dentro desse enquadramento culturalista, a vinculação do movimento afro-venezuelano com o governo foi frágil, pouco institucionalizada e intermitente³⁰⁸. Por um lado, a discussão sobre racismo e da necessidade de ações afirmativas não ocupou um lugar destacado, nem no governo Chávez, onde se encontram maiores avanços, nem no governo Maduro. Por outro, a agenda do movimento afro-venezuelano foi marginalizada dentro do processo da Revolução Bolivariana.

³⁰⁵Em entrevista para esta pesquisa

³⁰⁶Para a época o órgão responsável da cultura era o Conac. As primeiras alianças na verdade foram com o Conac, que em 2005 passou a ser Ministério de la Cultura.

³⁰⁷Em entrevista para esta pesquisa

³⁰⁸Ver: “Informe de la Red de Organizaciones Afrovenezolanas”, para el Examen Periodico Universal de la República Bolivariana de Venezuela. Derechos de los afrodescendientes. Em: <https://lib.ohchr.org/HRBodies/UPR/Documents/session12/VE/ROA-RedOrganizacionesAfroVenezolanas-spa.pdf>

Era un tema ignorado, bastante exótico para algunas personas pero como se trabajó fundamentalmente desde el ámbito cultural tenía una acogida diferente porque las comunidades afrovenezolanas tienen manifestaciones culturales y tradicionales que están desplegadas a lo largo de todo el territorio y era innegable, reconocer que eso era así y que había una vinculación entre la comunidad afrovenezolana y las tradiciones... la particularidad de hablar afrovenezolano, afrodescendiente tenía cierta lógica, pero allí, hasta allí.

De eso, a pasar a políticas económicas, políticas en el ámbito salud, en el ámbito deportivo, incluso educativo, era como “meterse en camisa de 11 varas”³⁰⁹, una temática más difícil de digerir para los decisores, para los técnicos, para los formuladores de políticas, incluso para las personas que no fuesen militantes de las organizaciones afro.

Marizabel Blanco³¹⁰

Mesmo com todas essas limitantes, o movimento afro-venezuelano conseguiu avançar uma agenda de institucionalização dentro dos governos Chávez/Maduro. Isto se deu por via das redes de contato pessoais e a política de proximidade. Após da tentativa de golpe em 2002, o movimento afro-venezuelano soube utilizar a necessidade do governo de estabelecer alianças internacionais e dispôs das próprias conexões do movimento com setores progressistas dos Estados Unidos para se aproximar do líder:

Jesús García ya tenía contacto con afro progresistas de los Estados Unidos, Danny Glover, James Early, con la organización TransAfrica Forum con los cuales Jesús “Chucho” García ya había trabajado en su trayectoria como activista académico.

Diógenes Díaz³¹¹

En el Aló Presidente 177³¹² que se dio en el estado Yaracuy, producto de la alianza del movimiento nacional e internacional, logramos que Dany Glover, a través de la organización TransAfrica Fórum, le hablara al presidente de que aquí existían movimientos afrodescendientes y allí es que nosotros tuvimos esa oportunidad de

³⁰⁹ Expressão coloquial para se referir a que era entrar em uma situação muito difícil.

³¹⁰ Em entrevista para esta pesquisa

³¹¹ Em entrevista para esta pesquisa

³¹² Refere-se ao programa de televisão rádio e televisão, transmitido cada domingo entre 1999 e 2012 pelo canal do Estado, constituía o programa oficial do governo através do qual o Presidente tinha contato direto com o público, evadindo os médios de comunicação privados maiormente desfavoráveis ao seu governo. Em 2004, esse Aló Presidente teve a participação central do movimento afro-venezuelano.

establecer esa alianza con el comandante Chávez; luego de allí ya el comandante Chávez auto-reconociéndose, porque bueno, fue hasta el golpe de Estado de 2002 que Chávez reconoció que había racismo y discriminación.

Freddy Blanco³¹³

No caso do movimento afro-venezuelano, mais do que a força do movimento ou a capacidade de mobilização, o que melhor explica o processo de institucionalização é o fato de ter atores posicionados favoravelmente com relação ao poder político. O movimento afro-venezuelano entrou para o cenário político nacional após esse Aló Presidente com participação de Nirva Camacho, Jorge Veloz e Jesús García entre outras lideranças do movimento afro-venezuelano. A proximidade com o governo deu uma certa projeção nacional aos atores do movimento (Cannon, 2008; Herrera, 2010; Ruelle, 2011). Mas, a participação do movimento afro-venezuelano no projeto bolivariano foi sempre contraditória e problemática.

A despeito do fato de que os conflitos políticos na Venezuela terem trazido à tona o conflito racial em distintos momentos³¹⁴ (Johnson, 2012), nenhum desses eventos produziu, de fato, uma discussão nacional sobre o racismo no país. A ideologia da igualdade racial continuou informando o pensamento das novas elites políticas e de seus aliados. O golpe de 2002 abriu um pouco a possibilidade de se vir a trazer o tema do racismo e da discriminação racial para a esfera pública, principalmente porque o governo percebeu, através dos ataques ao seu líder, o racismo existente na sociedade. Contudo, quando o conflito pós-golpe foi amenizando, a teoria da mestiçagem e o mito da igualdade racial retornaram para restituir o histórico pacto da ignorância (García, 2005, 2008; Herrera, 2010; Franklin, 2010; Page, 2015).

De fato, quando os membros do governo sentiram o racismo ligado ao fascismo em primeira mão, concordaram que nós estávamos certos. No entanto, depois que a situação se acalmou, a teoria da “mestiçagem” retomou seu lugar e, com ela, a noção

³¹³Em entrevista para esta pesquisa

³¹⁴Após o Caracazo, o levante popular contra o neoliberalismo em 1989, a natureza racializada da exclusão social ficou evidente (Cannon, 2008; Fernandes, 2012; Page, 2015).

predominante de que somos um país racialmente igualitário retornou ao seu estado normal³¹⁵ (García, 2008).

Só em 2005, seis anos após iniciado o governo de Hugo Chávez, que foi criada a primeira instituição do governo com o intuito de formular uma política antirracista: a *Comisión Presidencial para la Prevención y eliminación de todas las formas de discriminación racial y otras distinciones en el sistema educativo* (CPPEDR), tendo nomeado a Silva Arratia, fundadora da *Unión de Mujeres Negras* e da ROA, presidenta da instituição (Corrales, 2016), e muitas das lideranças do movimento, como Nirva Camacho, Norma Romero, Enrique Arrieta, Jesús García participaram desta comissão com o objetivo de elaborar uma proposta de reforma do sistema educativo³¹⁶ que seria a primeira ação concreta do governo Chávez na direção de construção de uma política de enfrentamento à discriminação racial.

A reforma do currículo escolar foi uma demanda prioritária do movimento afro-venezuelano, que se pautava no diagnóstico do papel da escola como dispositivo da reprodução do racismo, mas até hoje não teve resultados positivos. Em 2008, se abriu outra janela de oportunidades para o movimento afro-venezuelano quando o ex-Presidente Chávez chamou a uma mudança no currículo nacional, o “novo Curriculum Bolivariano de Educación Nacional”. Na época, as iniciativas que tinham a ver com a inclusão da história e cultura das comunidades afro-venezuelanas e indígenas foram ridiculizadas pela mídia, e a ROA fez uma denúncia ante a *Defensoría del Pueblo*: “O gabinete do *Defensor del Pueblo* nos recebeu, nos ouviu e nos deu café, mas nossa demanda não foi a lugar nenhum”³¹⁷. A proposta de reforma curricular em 2008 gerou forte resistência entre a opinião pública, por essa e outras propostas de mudança e o governo teve que desistir. Mas, o tratamento que o movimento recebeu do

³¹⁵No original: De hecho, cuando los integrantes del gobierno sintieron en carne propia el racismo ligado con fascismo, muchos nos dieron la razón. Sin embargo y después de que se calmó la situación, la teoría del “mestizaje” retomó lugar y con ella la noción predominante de que somos un país racialmente igualitario volvió a su estado normal (García, 2008).

³¹⁶http://bibliotecadigital.fundabit.gob.ve/wp-content/uploads/2019/10/ColeccionMaestro/Fundamento_Educativo_Afrovenezolano.pdf

³¹⁷No original: The Office of the Defender of the People received us, listened to us and gave us coffee, but our demand didn't go anywhere. Freddy Blanco em entrevista para Martínez; Fox; Farrell, 2010, p. 228.

Ombudsman exemplifica o pouco interesse e a pouca compreensão que o poder público nacional tinha com relação ao combate ao racismo.

Para além do apoio Presidencial ao movimento afro-venezuelano, a participação de lideranças afrodescendentes (não necessariamente do movimento) nas altas esferas de governo possibilitou a institucionalização estatal de algumas demandas do movimento afro-venezuelano. Assim, para o momento da criação da CPPEDR Aristóbulo Isturiz, político afro-venezuelano nascido em Barlovento, região de origem de muitas das lideranças do movimento, era Ministro de Educação (2001-2007), isso explica na prática, que a primeira instituição fosse criada nesse ministério sob a sua gestão.

A criação do vice-ministério para mulheres negras repete esse mesmo padrão. Na época María León, mulher afro-venezuelana, militante histórica da esquerda e feminista, ocupava o cargo de Ministra da Mulher no recém-criado ministério, através dela o movimento de mulheres negras conseguiu criar o *Viceministerio para la igualdad y equidad de género, afrodescendencia y etnicidad (2009-2011)*, dirigido por Norma Romero da Unión de Mujeres Negras.

Essa característica, de instituições criadas com suporte de autoridades da política teve o efeito de que as instituições responsáveis por dirigir as demandas do movimento afro-venezuelano eram extremamente instáveis. Ao se sustentarem em redes de contato pessoais, interações que se estabeleceram tenderam a ser muito informais, e essas instituições usualmente ficaram marginalizadas ou desapareceram assim que a autoridade individual que lhe deu respaldo não ocupava mais aquele lugar no governo. Por outro lado, a ideologia da mestiçagem na Venezuela atuou como uma ferramenta muito poderosa para impedir a auto-identificação racial, e para impedir a ação coletiva a partir do pertencimento étnico-racial, de modo que não foi uma constante que líderes políticos afrodescendentes tivessem interesse em defender e posicionar a discussão do racismo dentro do governo bolivariano, pelo contrário, podemos afirmar que foi a exceção.

O movimento afro-venezuelano conseguiu pela política da proximidade abrir entradas institucionais, para desenhar a política pública. Assim, conseguiram inserir representantes

nas áreas de Educação, Cultura, Gênero, Juventude e Relações Exteriores, de modo que a fluidez da política na prática ficou limitada maiormente a esses setores. Grande parte das ações do movimento afro-venezuelano, uma vez dentro do Estado, se concentraram em produzir leis, regulamentos e em desenhar a estrutura organizativa das instituições recém-formadas. Em alguns casos esses esforços foram em vão pois ao mudar os altos cargos perderam o apoio para a criação da instituição.

A rede de contatos, no caso venezuelano, define o teto das ações de combate ao racismo na Venezuela. De modo que as temáticas que entraram para o Estado foram aquelas apoiadas por algum representante político influente de carácter nacional: gênero, educação, relações com o continente africano. Ainda foram os setores mais marginalizados da política, sem orçamento e sem capacidade operativa. Usualmente, o acionar das e dos militantes que entraram a fazer a política de combate ao racismo teve limitada incidência.

Muchas veces en las instancias de decisión superior han asumido cargos personas que no han comprendido, al no comprender por qué tiene que haber políticas diferenciadas, de la diversidad cultural, no hay posibilidad de crear políticas públicas, el proceso de formación ha sido importante y permanente.

Karolgue Guevara Cortés

Nenhuma das instituições criadas tinha poder de decisão ou autonomia organizativas, todas foram unidades dentro de ministérios. Uma vez que a discussão sobre o racismo na Venezuela não ocupou o espaço público de maneira a forçar a ruptura com o pacto da ignorância, foi e ainda é muito comum que as pessoas com poder de decisão desconheçam a necessidade de iniciar políticas em benefício da população afrodescendente.

Assim, a interação do movimento com o governo dependeu altamente da rede de contatos em dois sentidos: militantes do movimento afro-venezuelano em distintas instancias de governo (ainda que sem poder decisório) nas recém criadas instituições, ou pessoas em cargos decisórios que apoiavam o movimento afro-venezuelano.

Em 2007, o movimento afro-venezuelano voltou a demandar o reconhecimento, desta vez, na perspectiva de elaboração do Censo Nacional de 2011, a partir do qual o movimento

começou a se organizar para garantir a coleta de dados sobre pertencimento étnico-racial. Dados estatísticos sobre a população afrodescendente é uma das recomendações de Durban, mas esta demanda, principalmente, respondia a um desejo do movimento afro-venezuelano, para se tornar estatisticamente visíveis as desigualdades raciais, uma vez que se esperava que os dados estatísticos viessem a sustentar as suas demandas por políticas públicas focalizadas, ao revelar em números as desigualdades, inclusive para o censo 2001 o movimento já tinha se organizado e apresentado uma proposta que não foi considerada (Corrales, 2016).

Uma característica da ocupação de cargos públicos por militantes dos movimentos afrodescendentes é que usualmente ele tentaram usar as entradas institucionais para avançar a agenda do movimento, ainda que não fosse essa a função explícita dessa instituição. Isso aconteceu com a *Oficina de enlace* que foi criada para vincular as comunidades afrodescendentes aos eventos culturais produzidos pelo ministério, mas teve um papel de destaque na inclusão da pergunta sobre auto-reconhecimento no XIV Censo de Población y Vivienda (2011) por iniciativa da gestora à frente na época.

Durante el censo, la oficina de enlace tuvo el papel de sensibilizar a las comunidades y al INE sobre lo que es ser afrodescendiente. La afroformación, que es la lucha y la causa en si porque nosotros tenemos una sociedad que está imbuida en lo que llaman ideología del mestizaje.

Karolgue Guevara Cortés

O movimento afro-venezuelano começou a se organizar para garantir a coleta de dados sobre pertencimento étnico-racial no Censo de 2011 e conseguiu a criação do *Subcomité de Estadísticas para Afrodescendientes* dentro do Instituto Nacional de Estadísticas. O Subcomité foi a primeira experiência de participação do movimento afro-venezuelano na formulação de uma política pública em coordenação com outras instituições de governo. A dinâmica das relações no interno deste subcomité permite exemplificar a dinâmica a que se enfrentaram constantemente militantes do movimento afro-venezolano na tentativa de implementar a política de combate ao racismo na Venezuela.

En términos del trabajo diario con los técnicos y las áreas de estadísticas sociales, toda la gente que tenía que ver con el diseño de la pregunta, fue muy rudo, hubo que hacer un trabajo bien arduo de concienciación sobre el tema, hubo que formar desde la A a la Z a estas personas para que nos entendiéramos en principio de que estábamos hablando. Una vez que eso avanzó y fue superado con apoyo de otras instituciones como Unicef, el IVIC³¹⁸, el instituto de la mujer y así, otras instancias que apoyaron, cedió un poco la tozudez de los técnicos del INE y comenzamos a hacer entonces el trabajo, ya hacer la pregunta, hacer los cuestionamientos, el análisis de cada palabra que había que colocar y la justificación de una cosa y de la otra, porqué esto y porqué lo otro, el orden de las preguntas, las pruebas antes de hacer la prueba piloto.

El ministro [me aprobó] un evento que fue el primer curso taller de estudios de población afrodescendiente en América Latina, con tres invitados internacionales, uno de Colombia, uno de Brasil, que me acuerdo vino Marcelo Paixão y John Antón de Ecuador, y con estos tres invitados internacionales, mas los que pertenecían al comité que estábamos más o menos claros en el asunto, la representación de la ROA, hicimos un repertorio de ponencias y estuvimos unos tres días trabajando eso, allí ellos quedaron encantados y convencidos porque vieron que no estábamos descubriendo el agua tibia³¹⁹ y que habían otros países que nos llevaban una morena³²⁰ en estudios de población.

Marizabel Blanco

Ao longo do processo de conformação do Subcomitê e dos trabalhos até a realização do censo, diversos argumentos foram esgrimidos para tentar barrar a realização da pergunta que possibilitaria a produção de dados estatísticos sobre a população afrodescendente, a maioria desses argumentos mascarados como impedimentos técnicos. Assim, a estratégia do movimento afro-venezuelano foi usar a mesma linguagem técnica para dar viabilidade a essa discussão dentro do INE.

O movimento dentro do governo, teve que se apropriar da linguagem técnica, da linguagem estatística e quando isto não for possível tentou conseguir alianças que lhe permitissem se fortalecer frente ao corpo burocrático. O movimento fez isso mobilizando as suas *redes nacionais e transnacionais de especialistas*, essas redes estavam conformadas por

³¹⁸ Instituto Venezolano de Investigaciones Científicas

³¹⁹ Expressão popular para se referir ironicamente a que não tem novidade.

³²⁰ Expressão popular para se referir que os outros países estariam à frente nesse quesito.

militantes de longa trajetória dos movimentos afrodescendentes em outros países da região, profissionais militantes, profissionais não-afrodescendentes, mas aliadas/os do movimento; e profissionais afrodescendentes e não-afrodescendentes em instituições de prestígio no âmbito nacional, internacional ou transnacional.

Através das *redes nacionais e transnacionais de especialistas* o movimento conseguiu disputar o saber, dentro dos mesmos critérios de validação ocidentais (Collins, 2002). Usualmente, a rede de especialistas se sustentou no saber profissional, mas também nas instituições de prestígio de vinculação desses e dessas profissionais: universidades, centros de pesquisas, ONGs internacionais ou organismos da cooperação internacional, principalmente do sistema de direitos humanos: unicef, OIT, etc.

Assim, o movimento conseguiu usar as mesmas ferramentas do saber/poder usadas para a exclusão, para tratar de garantir a inclusão. Através do saber/poder técnico e acadêmico, o movimento afro-venezuelano conseguiu legitimar sua demanda no espaço burocrático. Mas a implementação, de fato, foi mais difícil. Ainda durante todo o processo de elaboração da pergunta e o instrumento de coleta para o censo 2011, os: “Agentes do governo e acadêmicos brancos tentaram sabotar o Subcomitê sendo perturbadores, desrespeitosos e recusando-se a reconhecer os termos previamente acordados³²¹” (Valencia, 2015, p. 180).

Funcionários do INE de nível médio e técnico ainda tentaram e conseguiram sabotar o processo de implementação da política, mostrando de fato como o domínio interpessoal atua como instrumento de poder para garantir a dominação racial (Collins, 2002). Primeiro, a autoridade e o saber das mulheres afrodescendentes, muitas das quais também eram funcionárias públicas, foi constantemente desafiado, os funcionários do INE criaram um ambiente hostil, e, inclusive, em distintas ocasiões se refutaram fazer o trabalho. De modo que, ainda quando as autoridades com poder de tomada de decisão foram convencidas para a elaboração da pesquisa, os funcionários de nível médio e técnico, responsáveis da implementação, de fato, conseguiram atrapalhar o processo, isto, ainda que eles também foram expostos às estratégias de *afroformação*, que é a forma em que usualmente o

³²¹No original: “White state officials and academic tried to sabotage the Subcomité by being disruptive, disrespectful, and refusing to acknowledge previously agreed on terms” (Valencia, 2015, p. 180).

movimento afro-venezuelano se refere às estratégias de formação e sensibilização sobre os temas de racismo, políticas afirmativas, e reconstituição da memória histórica coletiva desde a perspectiva do ser afrodescendente.

Isto nos faz refletir sobre o papel dos *pequenos brancos*³²² na reprodução do racismo. Aparentemente, na interação cotidiana com pessoas negras, aqueles grupos que não têm totalmente assegurado o pertencimento à supremacia branca-masculina-heterossexual-capitalista, precisaram se opor mais fortemente como uma estratégia de se distanciar do grupo dominado com o qual guardam mais similitudes do que diferenças com relação ao lugar social.

Um evento muito interessante para pensar a complexidade do racismo venezuelano é relatado no livro de Cristobal Valencia (2015). Ainda que durante o processo preparatório do censo, foi argumentado que a sua aplicação seria impossível porque na Venezuela a história de miscigenação tornaria inviável a auto-identificação como afrodescendente. No momento de aplicação do questionário piloto, funcionários do INE impediram a realização das provas pilotos nas áreas mais abastadas da cidade, sob o argumento de que nessas regiões não habitariam pessoas negras e seria uma utilização pouco eficiente do recurso. Quer dizer, ainda quando se argumenta sobre a suposta igualdade racial e o carácter misturado da sociedade se tem plena consciência da estruturação raça/classe na sociedade venezuelana.

Ainda, o Censo devia enfrentar um terceiro entrave para a sua efetividade em produzir dados confiáveis sobre a população afro-venezuelana. Os entrevistadores e entrevistadoras que iriam nas casas das pessoas para aplicar o questionário final. Após a aplicação do Censo pessoas próximas ao movimento afro-venezuelano e que sabiam da inclusão da pergunta sobre auto-identificação étnico-racial, relataram que em alguns casos a pergunta não foi feita, e em outros a auto-declaração não foi respeitada ao momento de preencher a planilha por

³²²O termo *petit blanc* “pequenos brancos” foi acunhado por Jean Price-Mars, intelectual haitiano do século XX para se referir à classe branca de escasso poder econômico e político. Ainda no Equador, talvez seriam referidos como brancos-mestiços. Sobre os graus de “brancura” no Brasil e a sua relação com as hierarquias raciais ver: a tese de Lia Schucman (2012): “Entre o “encardido”, o “branco” e o “branquíssimo”: Raça, hierarquia e poder na construção da branquitude paulistana.

parte do entrevistador.³²³ Diversos preconceitos forjados historicamente no país e a persistência da noção de que falar de raça é ser racista, tornaram desconfortável para os entrevistadores e entrevistadoras fazer a pergunta sobre pertencimento étnico-racial.

É possível perceber os distintos entraves à aplicação de uma política de igualdade racial com relação aos distintos níveis de responsabilidade na implementação e como distintos preconceitos raciais dificultaram, no nível interpessoal, a implementação da política.

Por final, o movimento afro-venezuelano fez um investimento importante na campanha de divulgação do censo e de sensibilização da população afro-venezuelana para garantir a auto-declaração, contudo grande parte desse material nunca foi transmitido pelos médios de comunicação massivo:

El movimiento invirtió tiempo, concibió la campaña, presto sus cuerpos para las imágenes en vídeos que nunca fueron puestos a la orden de los medios.

Beatriz Aiffil³²⁴

Frente a tantos empecilhos, não é de estranhar que o Censo 2011 falhasse em propiciar a auto-declaração.

Ainda, muitas das pessoas entrevistadas relataram que a estrutura burocrática, através de seus funcionários, teria impossibilitado o funcionamento das instituições criadas para a inclusão da população afrodescendentes e para o combate ao racismo, ignorando as propostas que vem de funcionários e funcionárias afrodescendentes, mas quase nunca de forma frontal, mas através de desinteresse, da não execução das atividades. O que demonstra a reprodução das características do racismo latino-americano nas relações interpessoais dentro da burocracia estatal, que quase nunca precisa se manifestar abertamente:

El racismo existe en tanto que no es bien recibido cualquier aporte o cualquier observación que se haga en el sentido de incluir, por ejemplo, a los pueblos afrodescendientes, de incluir a las personas

³²³Uma questão semelhante se da com a aplicação da lei 10.639 no caso brasileiro, onde professoras e professores se negam a aplicar a lei sob a alegação de que ensinar sobre a história da África é ensinar sobre macumba uma forma depreciativa e preconceituosa de se referir às religiões de matriz africana.

³²⁴Em entrevista para esta pesquisa

indígenas o afro en asuntos donde nosotros vemos que están ausentes, que no están tomadas en cuenta, que cuando se haga el estudio no van aparecer, no van a ser tomados en cuenta. Entonces, cuando instituciones o cuando colectivos, cuando personas hacen las observaciones a esas instituciones que omiten el tema no son bien recibidos. En algunos casos, aceptan pero no aceptan, o sea, aceptan pero luego no lo incluyen y quedamos en las misma, es como quédate tranquila o que no alborote el polvo esta gente o que no se haga escándalo, dile que si pero después no los metemos y ya. Existe ese racismo institucional, velado.

Beatriz Aiffil³²⁵

Em um processo bastante distinto, em 2011, a Assembleia Nacional aprovou a *Ley orgánica contra la discriminación racial*. O processo de elaboração dessa lei foi um dos mais importantes em termos de visibilidade pública da discussão sobre racismo em Venezuela, mas também não chegou ao grande público, nem a mobilizar setores abertamente contrários. A proposta foi apresentada pela ROA na figura de Nirva Camacho, no ano 2008, e defendida pelo Deputado Modesto Ruiz, através da Subcomissão de legislação, participação, garantias, deveres e direitos dos povos afrodescendentes. A criação dessa Subcomissão foi possível através do estabelecimento de relações de cooperação com o movimento indígena e se aproveitando da entrada institucional previamente conquistada pelo movimento indígena. A elaboração da lei antecedeu um amplo processo consultivo organizado pelo deputado Modesto Ruiz e pelo movimento afro-venezuelano. A lei foi aprovada por unanimidade com representantes do movimento social dentro do Congresso.

A promulgação da lei encerrou um processo dinâmico de discussão popular sobre o racismo. A existência de um marco jurídico sem política pública teve o efeito de desmobilizar e desativar os processos de luta que estavam acontecendo.

Após a morte do Presidente Chávez, em 2013, o movimento perdeu o seu apoiador mais importante. Ao mesmo tempo, o país entrou em uma forte crise econômica caracterizada por hiperinflação, forte diminuição do ingresso nacional, emigração em massa, acusações de corrupção, e acirramento do conflito político (López-Maya, 2016; Ellner, 2019). Com a

³²⁵Em entrevista para esta pesquisa

diminuição dos recursos públicos, o movimento perdeu a capacidade de direcionar recursos públicos para a luta contra o racismo e para o fortalecimento das organizações afrodescendentes.

Se até 2011, a principal via para obter respostas do governo com relação às demandas por políticas públicas foi pela proximidade com o Presidente, em 2013 o movimento afro-venezuelano voltou para o sistema internacional para tentar pressionar o governo para o cumprimento dos compromissos.

Assim, o movimento afro-venezuelano apresentou ao *Comité Internacional contra la Discriminación* (CEDR) reunido em Genebra um informe (Exame Periódico Universal), denunciando a dívida do governo venezuelano na conformação do Incodir, criado na lei desde 2011, mas que não havia se constituído. O Incodir foi constituído, finalmente, em julho de 2014 e vinculado ao Ministério com competência nas relações interiores e de justiça. Contudo, os movimentos afro-venezuelanos não tiveram participação efetiva nesse Ministério, que foi conformado sem participação do movimento. As pessoas que o conformaram não eram lideranças reconhecidas pelo movimento, nem intelectuais ou acadêmicos da temática racial no país. Foi a primeira vez que uma pessoa afrodescendente, sem vinculação com o movimento, foi designada para uma destas instituições.

Alguns militantes do movimento afro-venezuelano foram se aproximando do Incodir, inclusive em 2014 conseguiram a realização do primeiro Congresso Internacional contra a Discriminação Racial, mas a pouca capacidade operativa da instituição para cumprir com os objetivos para os que foi criada, fez com que muitos deles acabassem se afastando da instituição.

Uma situação semelhante se deu com a Conadecafro, a despeito de que Norma Romero, estava a frente dessa instituição, a instituição não tinha capacidade operativa:

Conadecafro tenía 4 años funcionando [2012-2016] pero no estaba haciendo lo que tenía que hacer y un poco se repite la historia de una institución creada con unos fines, con una misión, con una definición en gaceta, pero que en la vida real, en la cotidianidad estaba totalmente alejada de lo que tenía que hacer, no tenía una estructura que le permitiera cumplir con sus fines y no tenía un personal, no tiene, un

personal adecuado para impulsar las acciones que tiene que desarrollar y por tanto que los resultados eran muy pobres.

Marizabel Blanco³²⁶

As instituições que surgiram na Venezuela tiveram um padrão de funcionamento extremamente informal, dependente da política de proximidade, e com pouca capacidade operativa.

Até 2017, o *Viceministerio para África* poderia ser considerada uma das entradas institucionais do movimento afro-venezuelano. Todas as pessoas entrevistadas fizeram referência à criação desse vice-ministério como uma conquista do movimento, é inclusive Walsh (2012) identificou a criação desse Viceministerio como um dos ganhos do movimento afro-venezuelano no nível político³²⁷.

A criação desse Viceministerio permite exemplificar uma característica, do que aqui chamamos *espacio político da promoção da igualdade racial* que é a confluência de interesses, embora por razões diferentes.

A partir de 2005, quando se declarou a construção do Socialismo do século XXI como projeto de país, o governo de Chávez orientou a sua política externa para a conformação de um mundo multipolar a fim de diversificar as suas relações internacionais, promovendo a cooperação Sul-Sul e, assim, tentando diminuir a sua dependência comercial com os Estados Unidos³²⁸. Nesse sentido, Venezuela procurou expandir as suas relações comerciais e culturais com o continente africano, o que, pelo menos desde os anos 70, era de interesse dos movimentos afro-venezuelanos que reivindicavam a ancestralidade africana como resistência cultural na luta contra o racismo (García, 2001; Mijares, 2003). Entendia-se, desde o movimento que seria necessário conhecer a África, combater os estereótipos existentes sobre o continente africano em interesses de evidenciar que, a despeito da ideologia da mestiçagem,

³²⁶Em entrevista para esta pesquisa

³²⁷Até 2015, Venezuela tinha estabelecido 36 embaixadas em nações africanas, muitas das quais tinham afro-venezuelanos cónsules (Walsh, 2015).

³²⁸Ver: Forite (2012); Linares (2010).

permanece a matriz cultural africana no país no presente, pesquisar as manifestações culturais de modo de visibilizar a origem africana em aquilo absorvido no discurso da cultura popular ou do folclore nacional, valorizar as raízes africanas da cultura no país, mas também reconstruir a memória coletiva sobre as contribuições dos africanos, as africanas e seus descendentes, e assim pleitear o reconhecimento da existência das e dos sobreviventes da trata escravista e a necessidade de reparação (García, 2006; Roa, 2007; Ayala; Mora, 2008; Fernandes, 2012; Page, 2015; Corrales, 2016).

Essa confluência se deu também no caso equatoriano, onde a designação de afro-equatorianos para representações diplomáticas em novas embaixadas e consulados do país no continente africano foi lida pelo movimento como parte das políticas de inclusão dirigidas a mudar o setor diplomático, um dos mais elitizados da administração pública. Porém, pensando a partir da racialização do espaço (Mills, 2007), que produz um imaginário coletivo negativo sobre o continente africano, muito provavelmente, as representações diplomáticas na África não eram realmente parte constitutiva da disputa pelo poder, ficando, assim, disponíveis para a designação de pessoas afrodescendentes.

Em todo caso, a criação do Vice-Ministério para África na Venezuela teve o potencial de contribuir com a reconstrução dos laços políticos, econômicos e culturais entre África e a diáspora nas Américas, um objetivo expresso dos movimentos afrodescendentes na região, que daria um outro sentido às ações afirmativas para além da inclusão socioeconômica colocando a possibilidade de produzir uma mudança cognitiva (Walsh, 2015).

Se o nosso argumento de que se conformou um espaço político da promoção da igualdade racial estiver correto, isso nos ajuda a explicar o porquê ainda que Venezuela não reconhece a existência do racismo, mantém uma institucionalidade para afrodescendentes. Consideramos que, a inclusão formal e mínima das demandas do movimento afro-venezuelano também obedeceu às pressões que o *espaço político da promoção da igualdade racial* colocou para os governos. Primeiro, a conformação do *espaço político da promoção da igualdade racial* tornou fatível de aparecer no espaço público as demandas do movimento afro-venezuelano, ainda que o país não tivesse passado por uma ampla discussão sobre

racismo que legitimasse a necessidade dessas políticas; segundo, porque no sistema internacional se criaram demandas que exigiam dos governos o cumprimento de acordos que beneficiaram a população afrodescendente (CEDR, Durban); terceiro, porque governos de esquerda chegaram ao poder com uma agenda contra o neoliberalismo, a favor dos excluídos e de participação popular que abriu a possibilidade para o movimento afro-venezuelano de posicionar suas demandas no espaço público e que fossem recebidas ainda que com fortes limitações; e ainda, quarto, houve um contínuo da aparência de inclusão próprio do discurso da mestiçagem que permaneceu na linguagem governamental.

Mesmo que Chávez exaltasse um discurso sobre a sua raça, as políticas públicas que o governo implementava não tinham orientação racial, mas apenas a perspectiva de classe. Apesar da criação de instituições para afrodescendentes, o sujeito afrodescendente teve que se encaixar em categorias baseadas na classe tais como: excluídos, povo, base, para poder ter acesso aos processos redistributivos³²⁹ (Cannon, 2008; Ruetter, 2011; Page, 2015; Fernandes, 2015).

Em um projeto político focado na manutenção no poder, a pauta do movimento afro-venezuelano não ofereceu retorno eleitoral, mas ofereceu um elemento discursivo de coesão. Assim, a população afrodescendente, invisibilizada sob o discurso da nação mestiça teve espaço no discurso da Revolução Bolivariana enquanto grupo marginalizado e excluído, mas viu limitações de inserir um projeto emancipatório produzido a partir do próprio movimento afro-venezuelano junto ao projeto da Revolução Bolivariana. E isso principalmente porque o reconhecimento da exclusão coexistia com o discurso da nação mestiça, ainda que agora o povo não era mais apenas povo mestiço, mas o povo marginalizado e excluído (Ruetter, 2011).

Desse período, não há uma política pública focalizada de destaque, mas atividades pontuais sendo realizadas por militantes desde dentro do governo, com um impacto muito

³²⁹Como por exemplo as misiones sociais.

baixo sobre o funcionamento do governo, e algumas medidas simbólicas como a incorporação de Juana Ramírez³³⁰ e Pedro Camejo³³¹ ao Panteón Nacional em 2015.

No dia 21 de junho de 2016, distintas organizações do movimento afro-venezuelano convocaram uma Marcha em apoio ao Presidente Maduro, com a finalidade de condenar a ingerência estrangeira e exigir “inclusão com decisão”³³². A motivação inicial da Marcha revela o padrão de interação do movimento afro-venezuelano com o governo, por uma parte, denuncia a prática do governo de criar instâncias governamentais sem poder de decisão e sem capacidade operativa; por outra, o entendimento de militantes do movimento afro-venezuelano de que garantir o projeto político nacional, neste caso a governabilidade do Presidente Maduro, incrementaria as chances de implementar seu próprio projeto de transformação.

15 anos após iniciado o processo de institucionalização das demandas a avaliação de militantes do movimento afro-venezuelano, é bastante negativa.

Nos perdimos en la burocracia, en la administración, en las dificultades de un Estado que ni siquiera ha podido cambiar, porque esta estructura de 2019 ha sido la misma estructura del Estado de la cuarta república. Con nuevos ministros, con nueva gente, pero sigue siendo la misma estructura.

Diógenes Díaz³³³

O caso venezuelano nos permite conferir que a chegada de governos de esquerda, ainda que condição necessária, não foi suficiente para automaticamente produzir o deslocamento da lógica do multiculturalismo para a lógica da igualdade racial na região. Deslocamento que só começa a se produzir após a Conferência de Durban, no plano internacional, e após a discussão sobre o racismo ganhar o espaço público com o golpe de Estado de 2002. A partir desse período, a interação do movimento afro-venezuelano esteve caracterizada pela

³³⁰ Mulher negra, militar e heroína da Independência do país, conhecida como “La avanzada”.

³³¹ Escravizado, herói da independência do país, conhecido como “Negro Primero”.

³³² <https://afroideologi.wordpress.com/2016/06/17/marcha-afrodescendientes-inclusion-con-decision/>

³³³ Em entrevista para esta pesquisa

demanda por reconhecimento como um ator político relevante, pela procura de uma institucionalidade estatal para a implementação de políticas públicas antirracistas, e, pela proximidade com o processo bolivariano.

Contudo, a negação do racismo no caso venezuelano, deslegitimou os esforços do movimento afro-venezuelano de implementar políticas públicas com perspectiva racial. Paradoxalmente o projeto político da revolução bolivariana permitiu múltiplas entradas institucionais que foram parcialmente aproveitadas pelos e pelas militantes do movimento, mas com resultados muito limitados. Uma vez que a discussão sobre racismo não ocupou a esfera pública, não se produziu no país a necessária reconstituição da “memória coletiva”, de modo de que a desigualdade racial na Venezuela não se revelou como injusta, e não foi possível a construção de um senso de obrigação coletiva que conseguisse ultrapassar as fronteiras da “solidariedade racializada”. Isso é manifesto nas relações interpessoais dentro da estrutura burocrática, onde funcionários públicos de todos os níveis dificultaram a implementação da política.

3.3. Espaço político da promoção da igualdade racial em perspectiva comparada

La ocupación de cargos públicos por nombramiento es parte de una reparación, tenemos que entenderlo así

Daniel Cañola³³⁴

Neste capítulo, argumentamos que, começando o século XXI, se deu a reconfiguração do espaço político do tratamento das questões étnico-raciais, e se produziu o *espaço político da promoção da igualdade racial*. Este, por sua vez, se caracterizou pela entrada de militantes afrodescendentes para os governos, não apenas em consultorias ou conselhos consultivos, como na década anterior, mas na ocupação de cargos públicos para a formulação de uma política focalizada em benefício da população afrodescendente ou de promoção da igualdade racial. O que permitiu essa mudança foi a produção de um novo enquadramento para o tratamento das questões étnico-raciais, o enquadramento da justiça social. Diferente do período anterior em que as possibilidades de disputar direitos tinham como base a capacidade

³³⁴Em entrevista para esta pesquisa

de se diferenciar da identidade nacional idealizada, neste novo período começou a se produzir a compreensão de que haveria injustiças estruturais que precisariam ser reparadas. Assim, as demandas por inclusão, direitos e medidas concretas para a superação do racismo e para a eliminação das desigualdades raciais ganharam possibilidade de existência no espaço público e começaram a se tornar legítimas para os governos. Em alguns casos, principalmente no Brasil e na Venezuela, a ocupação de cargos públicos fez parte do repertório de ação dos movimentos afrodescendentes de forma concertada, em outros, a ocupação de cargos não se deu como resultado de uma estratégia coletiva, mas de méritos individuais, como foi o caso de Equador. Em todos os casos, a ocupação de cargos públicos foi pensada como parte de uma reparação, quer dizer, uma compensação pelo histórico de exclusão do poder político.

Ainda foi possível identificar que o processo de institucionalização teve como condição necessária: 1. A presença de ativistas na administração pública nos cargos de decisão, e 2. A constante ativação dos movimentos sociais, nem sempre através de grandes protestos, mas se aproveitando das redes de proximidade com decisores chave. Inclusive, é possível afirmar também que todo o processo de institucionalização das demandas dos movimentos afrodescendentes foi basicamente sustentado pelos próprios militantes através das redes de proximidade e de estratégias de sensibilização.

A configuração do enquadramento da justiça social se deu pela confluência aparente de três fatores: os legados do período anterior caracterizado pela predominância do multiculturalismo neoliberal (mas que iniciou uma mudança nos discursos homogeneizantes da mestiçagem para os discursos da diversidade e o reconhecimento da existência de distintos grupos étnico-raciais, ao tempo que possibilitou as primeiras experiências de inserção nos governos, de acumulação de saber profissional e de gerenciamento da máquina burocrática para os movimentos afrodescendentes na região); a participação dos movimentos afrodescendentes na III Conferência Mundial Contra o Racismo, A Xenofobia e as Formas De Intolerância Correlata, através da qual foi possível introduzir o discurso da reparação pelas consequências da colonização e da escravidão, a noção da responsabilidade dos governos no combate ao racismo, e, assim, se exigiu a constituição de instituições públicas para atender as

demandas dos movimentos afrodescendentes por igualdade e por ações contra o racismo; a chegada de governos de esquerda e centro-esquerda ao poder com um discurso abertamente oposto ao neoliberalismo, de retomada do Estado, da necessidade de reformas estruturais, ampliação da participação popular e inclusão dos grupos historicamente excluídos. De uma forma transversal a todos esses elementos, ressalta-se ainda a existência de movimentos sociais de reivindicações a partir do pertencimento étnico-racial na região.

Esses fatores agiram como potenciais unificadores das respostas dos governos em termos de criação de instituições estatais, leis e/ou planos de governo específicos para atender as demandas dos movimentos afrodescendentes, e entrada de militantes dos movimentos para os governos para a formulação de uma política de promoção de igualdade. Isto, inclusive a despeito das diferenças entre os casos, quais sejam: diferenças em termos de composição demográfica por grupos étnico-raciais, nas trajetórias de mobilização e com processos de institucionalização que começaram por caminhos muito distintos. Em todos os casos encontramos iniciativas de abertura de espaços institucionais e de incorporação da agenda e dos agentes dos movimentos dentro da estrutura governamental.

Pensar em termos de configuração de um *espaço político de promoção da igualdade racial* nos permite entender os processos nacionais dentro do contexto de mudança regional.

Neste momento, houve uma abertura, mesmo que parcial, para o discurso sobre a igualdade racial e do combate ao racismo e para o reconhecimento da responsabilidade dos governos na diminuição das desigualdades. Essa relativa abertura para a desracialização das relações sociais, que implicaria a reparação, também tornou esse um momento de maior conflitividade com relação ao período anterior. *No espaço político da promoção da igualdade racial*, o conflito racial ficou mais explícito pela potencial afetação dos privilégios históricos daqueles categorizados como brancos. Ainda neste período, os movimentos afrodescendentes e suas demandas se tornaram mais visíveis. Em parte porque, dentro da institucionalidade estatal, os movimentos puderam se aproveitar dos recursos do Estado para aumentar a sua visibilidade na realização de seminários, congresso, eventos de formação com maior alcance; e em parte, porque a entrada nos governos colocou, decisivamente, a discussão no espaço

público. Um dos efeitos da maior visibilidade pode ter sido, inclusive, a expansão da militância.

Ainda, foi possível conferir que as dinâmicas relacionadas ao âmbito interno dos países possibilitaram percursos distintos dos processos de institucionalização em cada país. Os legados da década anterior, em termo de profissionalização dos movimentos e de domínio da estrutura burocrática, a capacidade dos movimentos afrodescendentes de ocupar espaços de poder político e de produzir alianças, bem como as dinâmicas da interação governo-movimento social, diferenciaram o processo de institucionalização estatal em cada um dos casos. No caso brasileiro, a institucionalização estatal se caracterizou pela criação e consolidação de uma instituição responsável pela política da igualdade racial - a SEPPIR-, e pelo estímulo à adoção de políticas de ação afirmativa, principalmente por meio dos incentivos do próprio governo. No caso equatoriano, o processo de institucionalização se caracterizou pela maior presença e visibilidade de pessoas afro-equatorianas junto ao governo, mas a luta antirracista não foi central nesse país. Já no caso venezuelano, a luta antirracista também não foi central, e o processo de institucionalização se caracterizou pela abertura de múltiplas entradas institucionais, mas as demandas do movimento afro-venezuelano por transformação do Estado foram preteridas em todas as conjunturas, o que foi evidente, particularmente nas propostas de mudança constitucional.

A relação com o grupo político que chegou ao poder também aponta diferenças nos três casos. O movimento negro do Brasil conseguiu colocar a discussão racial no âmbito interno do Partido dos Trabalhadores. E isso desde antes da chegada desse Partido no poder. Assim, o letramento do candidato ao governo foi se fazendo através de três processos eleitorais prévios. Inclusive, foi possível colocar a agenda do movimento como parte do programa de governo a ser votado, como demonstrado nesta pesquisa. Todavia, isto não quer dizer que tenha ocorrido uma total concordância dos movimentos em relação às ações do governo, mas houve uma agenda visivelmente estabelecida. Na Venezuela e no Equador, os líderes políticos deste período não tiveram vinculação prévia com os movimentos afrodescendentes, nem com os partidos políticos. Chávez e Correa chegaram ao poder pela sua condição de *outsiders* da

política tradicional, de modo que os movimentos afrodescendentes desses países ao menos tentaram colocar o projeto político de combate ao racismo no projeto político nacional. Ainda contando com todas essas diferenças, podemos perceber que, em todos os casos, se deu uma aproximação entre o grupo político no poder e os movimentos afrodescendentes, o que aumentou a visibilidade do movimento.

O movimento negro entrou para o governo no Brasil com uma agenda política consolidada; enquanto no Equador e na Venezuela os movimentos afrodescendentes foram construindo a agenda política em interação com o projeto político nacional. Mas isto não se constituiu, necessariamente, em um empecilho. No caso equatoriano, a construção do projeto político junto com a mudança constitucional do período Correa, lhe permitiu elaborar uma das Constituições mais potentes e mais avançadas com relação ao reconhecimento da necessidade de reparação pela ação voluntariosa do Estado na manutenção e atualização do racismo. Por outro lado, ter uma agenda própria consolidada outorgou ao movimento negro do Brasil uma maior capacidade de negociar a sua inserção junto ao governo. No caso venezuelano, a proximidade com o projeto político nacional de transformação social e política lhe permitiu estar inserido no processo de mudança institucional, com a criação de novas instituições estatais e na promulgação de leis que mencionavam a população afrodescendente mas, ao mesmo tempo, a dependência com o projeto político nacional lhe impediu o caminho para a conformação de uma agenda própria de negociação e de autonomia para, de fato, decidir a sua inserção no governo.

Construir sua entrada no âmbito do Estado pode ser considerada uma conquista dos movimentos afrodescendentes nas suas lutas pela afirmação da sua existência, especialmente em sociedades que se construíram a partir do ideal da nação mestiça. A partir daí, algum(ma)s militantes dos movimentos afrodescendentes foram ocupar cargos públicos na burocracia estatal e, com isto, redefiniram os padrões históricos de interação Estado-Sociedade (conflito ou cooptação). As formas de interação dos movimentos afrodescendentes em governos que se poderia considerar como “aliados” ou mais permeáveis às suas demandas, se caracterizou por serem mutuamente constitutivas, em médio às tensões próprias das relações *outsider/insider*

e do impacto do racismo nas relações interpessoais dentro da burocracia estatal configurando uma dinâmica *outsider/insider/from outside*.

Racismo nos padrões de interação na ocupação de cargos na burocracia: fora-dentro-de fora

A ocupação estratégica de cargos na burocracia configurou uma das rotinas comuns de interação Estado-sociedade nos movimentos sociais no Brasil (Abers; Serafim; Tatagiba, 2014). E, como foi apresentado, também configurou uma estratégia de interação do movimento afrodescendentes nos três países aqui estudados.

Em termos gerais, a entrada dos movimentos afrodescendentes na institucionalidade estatal foi carregada da compreensão de que a reparação pelo danos coletivos do passado é, de fato, responsabilidade do Estado; e de que é o Estado quem conta com os recursos necessários para produzir uma mudança real, especialmente no imaginário coletivo, através de distintas políticas, tais como a reforma curricular, campanhas nos meios de comunicação, programas na política cultural etc.; e, também, uma tentativa de mudança na estruturação racializada da sociedade, promovida através de políticas redistributivas e de políticas focalizadas. Ao mesmo tempo, os movimentos questionaram a efetividade de se ocupar a burocracia estatal como estratégia para alcançar seus objetivos coletivos, uma vez que, a capacidade real de fazer avançar uma agenda autônoma ou de se defender posições contrárias aos interesses estatais esteve sempre em tensão com o projeto político nacional. Isto se complexifica ainda mais, se entendemos que o Estado como instrumento de poder tem o papel histórico de garantir a hierarquia racial, através da manutenção e atualização do racismo.

Com a criação de instituições de combate ao racismo ou de desenvolvimento para comunidades afrodescendentes - dependendo do enfoque em cada país -, militantes dos movimentos afrodescendentes começaram a agir, não apenas perante o Estado (*outsiders*), mas a partir de dentro do próprio Estado (*insiders*). Entretanto, o lugar impreciso que militantes afrodescendentes ocuparam entre a institucionalidade do Estado e o movimento social não se explica apenas observando-se as fronteiras difusas da interação *outsider/insider*.

Na verdade, estas relações configura um “outro lugar”, mesmo estando no governo, eles são vistos e percebidos como sendo *de fora*.

O racismo-patriarcal, de forma geral, e a ideologia da mestiçagem, em específico, impactam na dinâmica das relações interpessoais dentro da burocracia estatal limitando o estabelecimento da solidariedade necessária para a implementação de políticas que visem reparar a injustiça racial histórica.

Queremos evidenciar e compreender as práticas de interação rotineiras de militantes afrodescendentes dentro da burocracia estatal. Para isto nos baseamos principalmente na memória e percepção de militantes dos movimentos afrodescendentes que passaram a ocupar cargos na burocracia estatal para a formulação de políticas para afrodescendentes durante: os governos Lula (2003-2010) e Dilma (2011-2016), no Brasil; o governo de Correa (2008-2017) no Equador e os governos de Chávez (1999-2013) e de Maduro (2013), na Venezuela. Assim, essa seção se concentra, principalmente, na análise de entrevistas semiestruturadas, realizadas entre 2018 e 2020, com militantes desses países.

Nos interessa destacar que, no nível das relações interpessoais dentro da burocracia estatal, a condição de militantes afrodescendentes configura um lugar *fora-dentro-de fora*. Assim propomos a categoria *fora-dentro-de fora* como uma categoria de fluidez, ambiguidade, infiltração e inadequação para, assim, caracterizar o lugar de militantes afrodescendentes que ocuparam cargos públicos e que mantiveram compromisso com os movimentos sociais.

Com a categoria *fora-dentro-de fora* pretendemos caracterizar as fronteiras difusas existentes entre o Estado e a sociedade civil³³⁵. Militantes afrodescendentes usualmente ocupam uma posição *fora* dos governos como movimentos sociais e *dentro* dos governos como servidoras/es públicos; *fora* dos movimentos sociais como governo e *dentro* dos movimentos sociais como infiltradas/os para fazer brechas desde dentro do Estado.

³³⁵ Esse lugar já registrado na literatura acadêmica dos movimentos sociais na categoria *outsider/insider* Ver: Abers, Bülow, 2011; Abers, Serafim, Tatagiba, 2014; e Carlos, 2015.

Com a expressão *de fora*, queremos ainda salientar o lugar de exclusão em que a opressão racial coloca as pessoas racializadas como negras com relação ao poder político. A partição ontológica do ser da qual nos fala Charles Mills (2007), que racializa os corpos e estabelece a separação entre pessoas e “subpessoas”, coloca os corpos negros como: “[...] corpos impolíticos cujas donas e donos são julgados incapazes de formar ou entrar totalmente em um corpo político³³⁶” (Mills, 1997, p. 53). Assim, o racismo retira os corpos racializados como negros do lugar da administração do público e do lugar do poder político.

A categoria proposta *Fora-dentro-de fora* expressa ainda **fluidez**, pois a entrada dos e das militantes junto aos governos pode, de fato, favorecer uma maior interação entre os movimentos sociais e os governos, sobretudo através de relações de cooperação, onde ambas esferas se constituem mutuamente. A categoria também expressa **ambiguidade** em referência à lealdade da e do militante que entra aos governos e que está sendo constantemente questionada³³⁷. Trata-se, ao mesmo tempo, de uma categoria de **infiltração**, pois as e os militantes tentam fazer avançar a agenda do movimento justamente através dos recursos do Estado. Além do mais, esta é ainda uma categoria de **inadequação** para salientar o lugar de exclusão que o racismo constrói para as pessoas afrodescendentes em todos os espaços de poder. O lugar de inadequação foi descrito por uma das entrevistadas da seguinte forma:

É uma sensação, que deve ser muito parecida com a das empregadas domésticas, que é quase da família [...] a gente está, mas a gente não pertence, ai de certa forma perde também um pouco do pertencimento do lugar de origem, porque o movimento já não te aceita tanto, o governo também não te aceita nunca, você fica lá dentro tentando implementar as pautas [...]

Larissa Amorim Borges³³⁸

A construção de corpos negros como corpos impolíticos, como foi desenvolvido no primeiro capítulo desta Tese, tem implicações no entendimento da responsabilidade do

³³⁶There are bodies impolitic whose owners are judged incapable of forming or fully entering into a body politic (Mills, 1997, p. 53)

³³⁷ Esse lugar impreciso dos e das militantes, dentro e fora do Estado, usualmente, origina tensões e críticas na relação com o movimento social (Abers; Bülow, 2011).

³³⁸Em entrevista para esta pesquisa

Estado para com as pessoas, as comunidades e os territórios negros (e indígenas), ao mesmo tempo que impacta as dinâmicas das interações públicas e dificulta o estabelecimento da solidariedade necessária para a implementação de políticas que visem reparar a injustiça racial histórica, como argumentado por Juliet Hooker (2009). Tem também implicações na cotidianidade da implementação da política, principalmente porque o lugar do saber e da autoridade política que estaria sendo ocupado pelas pessoas afrodescendentes que entram na institucionalidade do Estado é, constantemente, questionado. Mas também, porque em países que tem/tiveram como política de Estado o esquecimento seletivo da escravidão e do histórico de discriminação racial, através de distintos mitos espalhados e difundidos pelas escolas, pela mídia, pela cultura, pelos governos (“democracia racial”, “mestiçagem”, “igualdade racial”), se torna difícil romper com a “epistemologia da ignorância” (Mills, 1997): aquele padrão de disfunções cognitivas que torna imperceptível a gritante desigualdade racial e mantém vigente o pacto racial (Mills, 1997), dificultando, assim, a legitimidade das demandas por políticas de igualdade racial. Por outro lado, a visão eurocêntrica de mundo impede que se dê maior validade social a outras práticas e formas de vida não eurocentradas.

O racismo tem implicações nas relações interpessoais, mas também as relações interpessoais se configuram como um domínio de poder (Collins, 2002), através do qual se perpetua o racismo.

As possibilidades dos e das militantes afrodescendentes de fazer avançar a sua agenda uma vez dentro da institucionalidade estatal, ainda depende da capacidade de controlar a agenda política, mesmo que temporariamente e, portanto, da capacidade de construir alianças. Contudo, diversos estereótipos raciais são ativados quando as pessoas negras desafiam o lugar de “corpos impolíticos” e reclamam para si a administração do público e o exercício do poder político.

Ideias e práticas racistas acompanham a ascensão, inclusão e maior visibilidade de pessoas afrodescendentes nos distintos níveis de governo reproduzindo e atualizando o lugar de inadequação em que o racismo coloca a mulheres negras e homens negros com relação ao

poder político. Assim, uma das pessoas entrevistadas afirmou que usualmente são marcados de “*los locos del tema afro*”, assim como o estereótipo da mulher negra raivosa, ou da falta de inteligência, entre outros, foram constantemente ativados quando mulheres negras ocupam posições de tomada de decisão. Observou-se a marcação de inadequação ao cargo que se traduz tanto à exclusão dos corpos negros do lugar de poder, quanto à exclusão do lugar de saber:

Al interior de la institución pública todos los días desde que llegas hasta que sales es una lucha constante es un demostrar permanentemente a todo el que venga arriba abajo y a los lados que tú si puedes, que tú sí sabes, conoces los temas, que tú si dominas tal cosa, para ganarte al menos el respeto, la consideración, o por lo menos de la valoración del aporte profesional que tú puedes hacer.

Catherine Chalá³³⁹

Por outro lado, o mito da democracia racial ou o mito da igualdade racial, funciona como um elemento que torna imperceptível para alguns a realidade da persistência do racismo, e ainda quando a desigualdade e a discriminação racial passam a ser admitidas, o mito torna impossível legitimar ações que beneficiem à população afrodescendente.

Como categoria de infiltração “*De fora*” enuncia o potencial de transformação de entrar para o Estado. Disse Audrey Lorde, no seu clássico discurso ante o Instituto de Humanidades da Universidade de New York em 1979: “As ferramentas do mestre nunca vão dismantelar a casa-grande”. Contudo, a entrada aos governos de militantes dos movimentos afrodescendentes na América Latina pretendeu disputar o próprio Estado e desconstruir o papel histórico do Estado na manutenção e atualização do racismo:

Foi um passo importante e necessário porque a máquina do Estado ela é uma máquina branca, feita em uma estrutura branca, para gerar benefícios para pessoas brancas. Então você precisa ter uma intelligentsia negra com outro foco, com outro jeito de funcionar para que essa máquina possa minimamente garantir direitos para população negra. O ideal seria destruir essa máquina e fazer outra, mas isso não

³³⁹Em entrevista para esta pesquisa

vai acontecer agora. Então tem que entrar para o Estado e utilizar as ferramentas que estão ali a nosso favor.

Larissa Amorim Borges³⁴⁰

Buscou-se responsabilizar o Estado pela reparação dos danos produto das injustiças históricas e coletivas, como uma estratégia concertada para produzir algum benefício para as pessoas e comunidades afrodescendentes, e, refletiu também o entendimento da própria ocupação de cargos públicos como parte de uma reparação pela exclusão histórica do poder político.

A noção de infiltração foi sugerida pela doutoranda em psicologia Larissa Borges (UFMG) em conversações pessoais, se refere à forma em que algumas mulheres negras militantes do Brasil explicam para si o lugar contraditório de estar dentro e fora do Estado: “*Sabe o que nós somos? “agentes infiltradas” para fazer brechas neste sistema*”. Essa noção de que seria possível entrar no Estado e produzir mudanças também apareceu nas falas de militantes da Venezuela e do Equador, por exemplo, José Chalá ao explicar a sua participação na Codae trouxe uma metáfora que equipara o Estado à besta:

Cómo te imbricas, cómo te metes en la panza de la bestia y la rompes desde adentro.

José Chalá³⁴¹

A maioria das e dos militantes afrodescendentes da Venezuela e do Equador explicaram a estratégia de ocupação do Estado como uma atualização do cimarronaje, entendido como o processo histórico pelo qual as pessoas escravizadas estabeleceram sociedades livres às margens do sistema escravocrata tipo *cumbes*, *palenques*, quilombos, etc.

Igual nos coleamos en las reuniones para el tema de la constituyente de las Mujeres y como las mujeres estaban pidiendo capítulos en la Constitución también, bueno, nosotras [mulheres negras] vamos en ese capítulo, no dejamos que saliera alguna cosa por ahí donde no se

³⁴⁰Em entrevista para esta pesquisa

³⁴¹Em entrevista para esta pesquisa

mencionara la mujer afrodescendiente, o sea, buscamos otras maneras, cimarroneamos, para aparecer de todos modos donde debíamos aparecer.

*Beatriz Aifill*³⁴²

A atualização do *cimarronaje* procurava a construção/reconstrução da memória ancestral e a invenção/reinvenção da identidade coletiva na ancestralidade pra a conformação de uma agenda de mobilização coletiva. O passado de resistência à escravidão é assim, reconstruído para a luta política no presente:

Na mobilização das organizações afrodescendentes, a experiência da escravidão e da discriminação racial são recursos a se referirem permanente. A partir deles se realiza a exaltação de múltiplas formas de resistência cultural, adquirindo um sentido político fundamental a histórica figura do “cimarrón”, que se torna mito e símbolo da resistência (Ayala; Mora, 2008, p. 26).

Na formulação de José Chalá o conceito de *cimarronaje* tem a ver com a libertação e a luta por recuperar a condição de pessoa, a humanidade que lhe foi retirada pela separação moral instituída pelo racismo: “*la dignidad de ser persona a partir del cimarronaje*”. Segundo Oquendo (2009) o *cimarronaje* se relaciona como uma visão filosófica do mundo que questiona a produção de desigualdades de gênero, raça, classe, o monopólio do saber e do poder. É uma prática disruptiva, que persegue a reconstituição da dignidade humana, da liberdade, a quebra da partição ontológica do ser em pessoas e sub-pessoas, e é entendida pelo *status quo* como uma prática delitiva, à margem da lei e da norma.

A interpretação feita por militantes afrodescendentes da América Latina da sua prática política como *cimarronaje* supõe a reinterpretação e atualização de prática histórica das pessoas escravizadas nas suas duas acepções: quando fugiam do sistema colonial para formar *cumbes/palenques/quilombos* e se davam a sua própria organização econômica, política e social de forma independente e autônoma ao sistema colonial, a independência e autonomia era possível pela própria ilegalidade da organização social das pessoas escravizadas. E quando as pessoas escravizadas usavam os mecanismos que o próprio sistema colonial oferecia ou os vazios legais para melhorar a sua vida, p.e. a utilização de alforrias ou compra

³⁴²Em entrevista para esta pesquisa

de escravizados para a sua liberação. No primeiro caso, a prática de cimarronaje poderia incluir a queima de fazendas, ajudar a outras pessoas escravizadas a fugir, no segundo caso, poderia incluir “roubar” da casa dos escravizadores para fornecer o espaço de liberdade. Em ambos os casos, a oposição ao sistema de dominação colocava o cimarronaje na ilegalidade³⁴³.

Assim, quando militantes afrodescendentes se definem como *cimarrones* e *cimarronas* dentro dos governos recriam uma categoria que nos *hermana* (nos torna irmã(os)s) na luta, e que define as diversas práticas do movimento afrodescendente dentro/fora do sistema para modificar ou incendiar o próprio sistema de dominação. Se estaria assumindo a possibilidade de transgressão a partir da ocupação do cargo público como uma prática com potencial emancipador onde a ilegalidade é atualizada como abertura de brechas e aproveitamento dos vácuos no sistema.

Esse resgate do passado coletivo como estratégia política no presente também apareceu nas falas de militantes do movimento negro do Brasil, por exemplo, uma das pessoas entrevistadas manifestou sua decepção da entrada ao Estado da seguinte forma: “eu achei que ia encontrar um quilombo, mas tinha muito capitão de mato”, em referência às formas em que pessoas negras podem acabar reproduzindo de distintas formas a opressão racial e de gênero.

Na prática a incursão nos governos de afrodescendentes teve implicações diversas que foram interpretadas com cooptação, perda de autonomia e desmobillização (García, 2013; De la Torre, 2005; De la Torre; Antón, 2012; Walsh, 2012); perda dentro da estrutura burocrática (García, 2013); uma vinculação parcialmente autônoma com o governo que permitiu avançar algumas agendas (García, 2013; Antón, 2011); e simplesmente descaso e negligência dos governos com relação às demandas do movimento afrodescendente a despeito da aparente inclusão (Walsh, 2012; Montes, 2013).

³⁴³Esta compreensão do que significa o cimarronaje e sua atualização para o movimento afrodescendente foi produzida a partir de entrevistas realizadas em 2009 com ativistas do movimento afrovenezuelano, especialmente a partir da conversa com Solciré Pérez, da fala de Ochy Curiel em visita ao NEPEM em 2017, da entrevista com José Chalá em 2018, e dos trabalhos de Jesús Chucho García (2001).

Ainda, nossa opção é a olhar para a experiência de militantes que mantém o compromisso com as pautas dos movimentos afrodescendentes desde dentro dos governos para entender as limitações e possibilidades da interação Estado-Movimento Social.

Legados ou padrões históricos da relação governo-movimento

Os padrões históricos de relação dos movimentos com os governos se mostraram um elemento diferenciador importante nos processos de institucionalização (Carlos, 2015; Abers; Serafim; Tatagiba, 2014) das demandas afrodescendentes junto aos Estados. No caso da Venezuela, mesmo em governos com um projeto de transformação social e política, as práticas de interação anteriores permaneceram como legados que, ao fim, dificultaram a implementação de projetos políticos inovadores, e que afetaram também o impacto da inclusão de militantes na administração governamental. Assim, os padrões históricos de tratamento da questão racial, dentro de um enfoque culturalista, dificultaram a introdução do projeto de reparação, de forma explícita nos seis primeiros anos de governo, mas a questão racial continuou sendo subsumida no discurso “da diferença cultural”, inclusive após a criação da primeira instituição de combate ao racismo.

Já no caso do Equador, existia uma tradição de inclusão de afrodescendentes na estrutura do Estado para formular e implementar projetos financiados, principalmente, pelas agências de Cooperação Internacional. Assim, a partir daí, o desafio foi o de romper com os legados dessa interação, principalmente orientada pela lógica do corporativismo estatal e pela instabilidade política característica do país (De la Torre; Antón, 2012). Havia dificuldade de se conseguir formular uma política pública de igualdade para o povo afro-equatoriano. Em ambos os casos, esse processo de construção significou o esforço de transcender do foco na diversidade cultural para se buscar, finalmente, o foco no combate às desigualdades e à discriminação racial.

Como legado do período anterior, o movimento negro brasileiro se viu fortalecido com a experiência de participação nas instâncias que foram abertas pelos governos nos anos 90, bem como com a criação de ONGs. E isso se deu tanto em termos de profissionalização

quanto de capacidade de traduzir as suas demandas para a linguagem das políticas públicas, com vistas ao domínio da máquina burocrática (Lima, 2010; Paschel, 2016; Rios, 2018).

Além do mais, os legados da ideologia da mestiçagem e do mito da democracia racial, em termos de negação fomentavam a internalização do racismo, e a aparente inclusão pelo enfoque da diversidade cultural o que interferiu em todo o processo dessa institucionalização.

A estratégia de entrada na institucionalidade estatal, por sua vez, colocou o desafio de desconstruir o racismo a partir de dentro do Estado, justamente aquela instituição responsável pela manutenção e atualização do racismo até os dias atuais. Apesar das diferenças no processo de institucionalização, os movimentos sociais da região tiveram que enfrentar empecilhos e obstáculos bem semelhantes. A cotidianidade das relações sociais, em todos os espaços da vida em sociedade e, inclusive, no âmbito interno da estrutura burocrática estatal, esteve atravessada pelo próprio racismo. Desta forma, o próprio racismo nas relações interpessoais, a partir de dentro da burocracia estatal se evidenciou como um limite importante à implementação de uma política de combate ao racismo.

Fora e Dentro: o movimento social na burocracia estatal

Ainda que os padrões históricos de interação Estado/movimento social tenham produzido variações nos processos de institucionalização nos três países, foi possível perceber algumas dinâmicas comuns: em governos onde se entendeu que havia concordâncias ou que podiam ser considerados como mais permeáveis às suas demandas, as relações não foram primordialmente antagônicas, mas mutuamente constitutivas (Abers, Bülow, 2011; Carlos, 2015). Em muitos casos, os movimentos sociais tenderam a colocar suas demandas como não ameaçadoras para o Estado ou como uma ampliação daqueles valores já existentes (Carlos, 2015).

Usualmente, também as e os militantes, a partir de dentro dos governos, tenderam a defender as bandeiras do movimento dentro da institucionalidade estatal, mas com algumas limitações relacionadas com as assimetrias de poder entre os interesses estatais e aqueles da

sociedade civil, produzindo-se uma dependência ou “dificuldade de sustentar posições de modo independente dos interesses estatais e da agenda política governamental” (Carlos, 2015, p. 93).

Usualmente os movimentos sociais dentro dos governos usaram modalidades de ação através de formas institucionalizadas (como governo) e formas “por fora” da institucionalidade estatal (como movimentos sociais) (Carlos, 2015). Assim, a ocupação estratégica de espaços na burocracia estatal implicou para os movimentos afrodescendentes um investimento monumental em tentar traduzir projetos sócio-políticos de transformação da sociedade e da sociedade e da herança colonial e escravista na linguagem das políticas públicas, em dominar a linguagem e os procedimentos da administração pública. Houve um esforço de tradução da utopia de transformação da estrutura racializada da sociedade, de fato, em leis, regulamentos, estruturas organizativas, procedimentos burocráticos etc., que resultou na possibilidade de intervir na agenda pública.

Esse processo teve como efeito inesperado que os produtos dos governos ganharam novos contornos, a linguagem emancipatória dos movimentos sociais começou, finalmente, a aparecer nos documentos oficiais, em leis e programas de governos, onde a responsabilidade pública para com a escravidão, a necessidade da reparação por um histórico de discriminação e exclusão, o perdão histórico, passaram a fazer parte da linguagem institucional. Ao mesmo tempo, os movimentos afrodescendentes dentro dos governos aumentaram a sua possibilidade de intervir nessa agenda pública.

Sendo governo, também usaram estratégias próprias dos movimentos sociais tais como: a ativação de Marchas para consolidar os acordos; como foi o caso do Equador para garantir a inclusão dos direitos coletivos do povo afro-equatoriano na Constituição; ou no caso venezuelano, na Marcha de 2016, para se tentar negociar com o governo uma forma de inclusão mais efetiva. E foi aproveitada a abertura da institucionalidade estatal também para aumentar a participação dos movimentos afrodescendentes, através da realização de Seminários ou Congressos.

Se a capacidade de mobilização foi importante para o processo de institucionalização das demandas dos movimentos afrodescendentes, talvez, o fato de se ter atores-chaves posicionados favoravelmente com relação ao poder, tenha ajudado a compreender melhor o processo de institucionalização na prática. Santos (2016, p. 141) salienta que, muitas vezes, as redes de sociabilidade foram muito importantes para influenciar as respostas do próprio sistema político: “A formulação, desenvolvimento e execução de uma política pública possuem caminhos heterodoxos e muitas vezes não institucionais”. No caso da institucionalização das demandas dos movimentos afrodescendentes foi possível perceber que a influência direta a partir das redes de contato ou política de proximidade foi bastante relevante.

Segundo Abers; Serafim e Tatagiba (2014), a política de proximidade funciona através de contatos pessoais entre atores do Estado e a sociedade civil. Determinados atores/as adquirem um nível de prestígio tal que lhes possibilita a negociação direta com decisoras/es públicos, de modo que podem até mesmo prescindir das mediações institucionais. Segundo as autoras, esse tipo de rotina de interação Estado/Sociedade civil é facilitada em governos de esquerda (ou centro-esquerda), onde as ligações diretas entre os movimentos e o Poder Executivo aumentam, principalmente, quando militantes assumem posições nos governos. De qualquer modo, a política de proximidade não se reduziu às relações clientelistas, mas se referiu também à utilização de contatos diretos para fazer avançar a agenda do movimento.

Em todos os casos, a proximidade com o líder político foi relevante para os movimentos afrodescendentes conseguirem institucionalizar as suas demandas. A relação direta, por exemplo, com os Presidentes dos respectivos países foi um elemento importante para a criação das instituições para se atender às demandas dos movimentos. A proximidade com outras/os decisoras/es foi igualmente relevante, particularmente no caso venezuelano, onde o apoio de determinados Ministros e Ministras foi o que possibilitou as múltiplas entradas institucionais. Uma vez dentro da institucionalidade estatal, militantes afrodescendentes

passaram a fazer parte da rede de proximidade dos movimentos sociais, incrementando as conexões pessoais governo-movimento social³⁴⁴.

A política de proximidade foi uma das estratégias de interação dos movimentos sociais com os governos para avançar as suas bandeiras. Isto trouxe, contudo, algumas limitações à implementação da política de combate ao racismo: 1) a rede de contatos se configurava como o limite/teto da implementação da política, 2) a implementação da política dependia da permanência desses contatos. Na verdade, a mobilidade na administração pública teve dois efeitos. Por um lado, a/o militante dentro do governo tendeu a levar a discussão racial e a necessidade de políticas para os diversos lugares que transitava. Por outro lado, quando o movimento perdia um contato relevante em um espaço institucional para a implementação da política, usualmente, a política se debilitava ou desaparecia.

O processo de institucionalização, de promulgação de leis, decretos e de execução de programas ou projetos na Venezuela e no Equador dependeu significativamente também da presença de militantes na administração pública e das redes de contatos diretos o que, usualmente, significava contatos com lideranças políticas com poder de decisão e/ou com militantes formados no movimento social que estavam dentro da administração pública. E em menor escala, pessoas que já trabalhavam no Estado e acabaram se comprometendo com o movimento social. O Brasil não prescindiu da política da proximidade, mas o lugar da Seppir como Ministério lhe permitiu não depender exclusivamente dos contatos informais ou das redes de contatos diretos, mas algumas questões se tornaram em mandato legal, como no caso da Lei de cotas. A implementação, como mencionado, se deu primeiro como iniciativas no âmbito das Universidades ou dos governos estaduais por convencimento do movimento negro, e por meio de incentivos do governo federal. Mas foi a promulgação da lei, como um mandato legal específico, o instrumento que propiciou estabelecer critérios e metas, e que passou a estabelecer a obrigatoriedade da política.

³⁴⁴Foi relatado que em alguns casos, funcionárias/os públicos afrodescendentes de nível operativo que já trabalhavam no governo, mas não tinham uma militância prévia, passaram também a se identificar com as pautas do movimento social. Mas não é possível dizer se esse fenômeno foi regra ou exceção.

Além do mais, a política de proximidade extrapolava as fronteiras nacionais. Uma característica desse período foi a utilização do espaço transnacional com vistas a se aumentar a capacidade de negociação com os governos. Desta forma, os movimentos dentro do governo ganharam a capacidade de convocar reuniões, congressos, encontros internacionais que se realizavam dentro das suas fronteiras nacionais e, por sua vez, pressionavam para conseguir comprometer as autoridades nacionais, usando as redes nacionais e transnacionais de especialistas. Este foi o caso venezuelano, foi desta forma que se conseguiu a inclusão da variável sobre população afrodescendente no Censo do país, ou no caso equatoriano onde se ativou o espaço transnacional para conseguir a coleta de dados sobre anemia falciforme nos registros administrativos.

Como mencionado, os movimentos sociais inseridos dentro dos governos, procuraram dominar a linguagem e os procedimentos da administração pública. Ao mesmo tempo, o próprio Estado, a través dos servidores públicos, utilizou os procedimentos burocráticos para se proteger e também para tentar evitar a implementação de algumas políticas, ainda depois do mandato legal. Assim, a solicitação de informes, relatórios, documentos foi relatada como uma das práticas comuns na Venezuela e no Equador, justamente, para não dar respostas às demandas dos movimentos afrodescendentes, mesmo quando a implementação da política fazia parte das competências da instituição.

Especialmente, a produção de estatísticas foi usada como elemento deslegitimador da demanda dos movimentos afrodescendentes, e isso em pelo menos dois sentidos. Por um lado, desestimando as demandas de militantes dentro do Estado por não virem na linguagem estatística, considerada a linguagem neutra da administração pública. Por outro lado, quando o dado estatístico existia se desestimava a necessidade de implementação das políticas focalizadas, sobretudo quando o peso demográfico do grupo populacional era pequeno. Foi por este motivo que, então, os e as militantes usualmente investiram em traduzir as suas demandas para a linguagem estatística.

[...] porque usted sabe, se puede decir ay yo sufro de aquello, de acá pero hay que demostrar todo con estadísticas, con cifras, con todo y eso estamos haciendo.

Irma Bautista³⁴⁵

O Brasil, já tinha uma tradição de utilização de dados estatísticos para demonstrar a injustiça racial, pelo menos desde os finais dos anos 1970, com importantes pesquisas realizadas por Carlos Hasenbalg, do Ipea e por Aparecida Bento, do Ceert (Lima; Prates, 2019). Desta forma, neste país, foi possível se apropriar com mais facilidade da produção de dados estatísticos e produzir argumentos dentro da lógica discursiva da burocracia estatal. Todavia, o dado por si só, podia servir a múltiplas interpretações conflitantes. Assim, se fazia necessário também o trabalho analítico de revelar o racismo como um sistema continuado de dominação que estruturava a sociedade brasileira.

Uma atividade central das lideranças dos movimentos afrodescendentes que chegaram aos governos foi a de “educar” o próprio governo nas questões referentes ao próprio racismo, bem como em relação às políticas de combate ao racismo. A maioria das pessoas entrevistadas nesta Tese se referiram a essa prática: ao “educar” os governos, educar os outros setores da administração pública através de estratégias de sensibilização e se referiram, em termos gerais, à compreensão de que a legitimação da necessidade de reparação precisava evidenciar o erro histórico coletivo, precisava evidenciar a responsabilidade coletiva na persistência das desigualdades raciais. Tratou-se portanto de um letramento que visava, afinal, o reconhecimento da responsabilidade coletiva pela escravização, o reconhecimento dívida histórica³⁴⁶, como vemos neste relato:

Edson Santos como o mais velho, o mais sábio, com mais autoridade. Ele fazia o discurso ideológico e depois a gente vinha mostrar que o

³⁴⁵Em entrevista para esta pesquisa

³⁴⁶Jesús “Chucho García vai se referir a essa prática de educar sobre a temática racial em Venezuela como “afroalfabetizar”, Juan García do processo afro-equatoriano fala de “etno-educación”, casa adentro (reconstrução da memória entre as pessoas afrodescendentes, desaprender o racismo), e casa afuera (desvelar a branquitude e desconstruir o racismo); “Pedagogia Cimarrona” para José Chalá Cruz também do processo afro-equatoriano, e ainda Nilma Lino Gomes fala do “movimento negro educador”.

que ele falava tinha fundamento técnico.

Arthur Santos

³⁴⁷

Nos termos de Hooker (2009), podemos entender a sensibilização como uma estratégia orientada para se reconstituir a memória coletiva, para dar o passo necessário rumo à solidariedade (também necessária) para que os/as atores sociais concordassem com a legitimidade da política que procurava eliminar as desigualdades raciais e combater o racismo. A entrada nos governos e a implementação de políticas que procuravam, de fato, afetar a estrutura racializada da sociedade teve o potencial de tornar o conflito racial finalmente visível, permitindo que se apresentasse na esfera pública e expandindo a discussão para além da rede de ativistas.

Porém foi possível conferir que o próprio funcionamento da máquina burocrática, a linguagem “técnica”, e o impacto do racismo nas relações interpessoais dentro da administração pública se constituíram como elementos que dificultaram o funcionamento das instituições criadas e também dificultaram a implementação efetiva de algumas políticas de combate ao racismo.

³⁴⁷Em entrevista para esta pesquisa

Conclusão

Essa pesquisa salientou o papel dos movimentos afrodescendentes na América Latina no processo de converter as suas demandas em instituições governamentais, legislação ou na ocupação de cargos públicos, através de três casos: Brasil, Equador e Venezuela.

Partindo da proposta epistemológica da *Amefricanidade* de Lélia Gonzalez (1988b) visamos compreender a experiência comum de institucionalização das demandas dos movimentos afrodescendentes que, por sua vez, como vimos, atravessou a região desde finais dos anos 80. Defendemos que a confluência regional sobre os processos de institucionalização das demandas dos movimentos afrodescendentes poderia ser compreendida como configurando o *espaço político regional das questões étnico-raciais* que definimos como a construção de sentidos e disputas sobre as relações étnico-raciais de um determinado espaço-tempo que possibilitaram a inteligibilidade e a possibilidade de existência, no espaço público, de certos discursos e de certas respostas institucionais.

A partir dessa compreensão, dividimos o espaço político regional das questões étnico-raciais em dois momentos políticos diferentes. Trataram-se de momentos distintos da relação dos governos com as pautas dos movimentos afrodescendentes, a saber: T1. *Espaço político do multiculturalismo* (1980-2000) - que coincidiu com a gênese da interação entre os movimentos afrodescendentes com os governos, com a predominância ideológica do neoliberalismo na região, com a crítica ao caráter homogeneizante da ideologia da mestiçagem e com o giro multiculturalista, se caracterizando pelo enquadramento da “diferença cultural” para olhar as demandas dos movimentos; e T2. *Espaço político da promoção da igualdade racial* (2000-2015) – que, por sua vez, se configurou a partir da ação dos movimentos afrodescendentes para pressionar por respostas da institucionalidade estatal, da chegada ao poder de governos de esquerda e centro-esquerda, do questionamento ao neoliberalismo na região, e da inserção do discurso da reparação e da responsabilidade dos governos no combate ao racismo apoiados no Sistema Internacional, especialmente a partir da III *Conferência Mundial contra o Racismo*. Este segundo momento se caracterizou pelo

enquadramento da “justiça social” para entender as demandas dos movimentos afrodescendentes.

Assim, defendemos que a configuração desse *espaço político regional* possibilitou, enfim, a institucionalização de determinadas demandas em cada momento: no T1. *Espaço político do multiculturalismo* tivemos oportunidade para aquelas demandas que podem ser encaixadas como da diversidade cultural, no sentido também da defesa dos territórios, de defesa da diversidade cultural, de valorização do povo negro ou da busca de mudanças simbólicas que tiveram maior aceitação pública, ainda que com uma compreensão limitada do carácter redistributivo dessas demandas. No T2. *Espaço político da promoção da igualdade racial* foi possível então observar que se teria, finalmente, legitimado no espaço público as denúncias sobre a persistência do racismo e sobre a responsabilidade dos governos na manutenção e atualização deste. Portanto, a obrigação de se iniciar as políticas para reverter esse quadro. Os governos começaram a responder às demandas com a criação de instituições e de planos de governos que tinham entre seus objetivos explícitos o combate ao racismo, promovido principalmente com políticas que visaram diminuir a desigualdade racial. A ocupação de cargos burocráticos por militantes dos movimentos afrodescendentes caracterizou também fortemente esse período.

Partimos da compreensão de que as relações dos movimentos com os governos de esquerda e centro-esquerda, a partir da década de 2000, poderiam ser definidas como contingentes e mutuamente constitutivas dentro de processos contínuos e circunstanciais, e não prioritariamente ou apenas como relações antagônicas. Assim, as diferentes formas e padrões da interação governo-movimento afrodescendente, referentes ao contexto interno de cada país, provocaram diferenças nos distintos processos da institucionalização em cada país.

Deve-se mencionar que a reparação passou a ser compreendida como um projeto de longo prazo, o que implicava repensar o Estado, a sociedade, bem como reconstituir a memória coletiva para, a final, reconstituir também o próprio sentido de nação (ou de nações), reparar enfim a distribuição de patrimônio, a epistemologia, o ser, bem como os horizontes de futuro.

Com todas as suas limitações, o processo de institucionalização das demandas dos movimentos afrodescendentes durante governos de esquerda e centro-esquerda implicou no questionamento da ideologia da mestiçagem e do mito da democracia racial, na colocação da discussão sobre o racismo, sobre as desigualdades raciais e sobre a urgente a necessidade de direitos coletivos e de reparação, promovidos a partir de dentro das instâncias de poder público. Implicou ainda na abertura do Estado para o estabelecimento de um novo pacto civilizatório, com o interesse de se alcançar, finalmente, a igualdade racial. Nos três países foi possível constatar mudanças institucionais: a promulgação de leis, a elaboração de programas e, inclusive, a implementação de projetos e políticas públicas direcionadas a combater os estereótipos racistas, a discriminação racial e que visavam diminuir as desigualdades étnico raciais. A entrada de militantes dos movimentos afrodescendentes foi, assim, uma dinâmica fundamental para se produzir mudanças na estrutura do Estado, mudanças que tiveram o objetivo de atender às demandas por políticas públicas que visassem, por sua vez, a difícil tarefa de eliminação da desigualdade racial e o combate ao racismo.

De modo que, a ocupação estratégica de cargos públicos se revelou como uma das rotinas de interação possível entre os governos de esquerda e centro-esquerda e os movimentos afrodescendentes na região, em governos considerados como mais permeáveis às suas demandas. Além do mais, o Estado, uma ferramenta de poder que historicamente tem sustentado e atualizado a hierarquia e a opressão raciais, através da sua estrutura burocrática, nos revelou muitos paradoxos ao se tentar desconstruir essa ordem racista-patriarcal, a partir de dentro.

Assim, a entrada de militantes afrodescendentes na ocupação de cargos burocráticos e as tentativas de se introduzir junto aos governos uma política de promoção da igualdade racial se viram afetadas pelo próprio racismo, uma vez que a construção dos corpos negros como corpos impolíticos afetou (e afeta) as relações interpessoais, neste caso, dentro da burocracia estatal. Em consequência, argumentamos que o lugar impreciso que militantes afrodescendentes tiveram na ocupação de cargos burocráticos se configurou como *fora-dentro-de fora*. Assim propusemos a categoria *fora-dentro-de fora* como uma categoria de

fluidez, ambiguidade, infiltração e também inadequação para caracterizar o lugar de militantes afrodescendentes que ocuparam cargos públicos e que mantiveram compromisso com os movimentos sociais.

Um efeito paradoxal da maior legitimidade da temática racial foi que governos puderam também se beneficiar da inclusão simbólica da população afrodescendente, na pretensão de mostrar o seu governo como oposto aos governos elitistas e neoliberais, discurso a partir do qual se elegeram. Todavia, parecia claro que essa visibilização nem sempre significou, de fato, que havia vontade de compartilhar da administração do poder, configurando-se numa estratégia de “inclusão representativa e funcional” ou de “uma inclusão que não toca o poder”, como afirmado por Oscar Chalá em entrevista para Walsh (2012), ou numa inclusão sem poder de decisão como reclamou o movimento afrovenezuelano, na Marcha de 2016.

Um aspecto não explorado nesta pesquisa foram os entraves à implementação da agenda política dos movimentos afrodescendentes uma vez dentro dos governos, com relação, especialmente, ao papel das elites econômicas e políticas e dos objetivos pragmáticos dos governos, principalmente a partir do lugar ocupado da América Latina na geopolítica mundial, o que coloca os países frequentemente como reféns de projetos neo-extratvistas. De modo que, a busca por representação política e por participação direta nos governos, como parte do projeto político de democratização dos movimentos afrodescendentes na região, se encontrou com disputas de poder que extrapolaram o movimento e o coagiram a interagir com os governos na complexidade dessas relações de poder.

A diferença característica desse período foi a de que a procura da igualdade veio diretamente acompanhada da percepção de perda de privilégios por parte da sociedade que, historicamente, sempre se beneficiou das desigualdades e dos privilégios da branquitude.

É simbólico nesse sentido a derrocada de Dilma Rousseff para se implementar, através de um golpe parlamentar (Limongi, 2017), um governo interino que se iniciou sem negros, sem indígenas ou mulheres; um governo constituído integralmente por homens brancos. Este

foi um ato simbólico, assim como também o foi a primeira medida desse governo: a eliminação da Secretaria de Direitos Humanos, revelando-se o pouco interesse de se dar continuidade às políticas que tinham, afinal e de fato, beneficiado negros, mulheres e LGBT no Brasil. Um pouco antes, a Presidenta Dilma Rousseff teve que reduzir esse Ministério, em uma tentativa de acomodação com vistas a se tentar salvar o seu governo, o que também revela a fragilidade dessas políticas que, em momentos de crises, são afinal tratadas como as primeiras políticas a serem sacrificadas. Destaque-se ainda no caso do Brasil, que o governo Bolsonaro teve de manter a SEPPIR, por pressões externas, mas ao tempo que essa instituição foi rebaixada e perdeu a sua capacidade operativa, diversas outras medidas foram sendo implementadas no sentido de se reduzir direitos sociais, o que afetou/afeta diretamente a população negra.

No caso equatoriano, o governo de Lenin Moreno, ainda que eleito sob o mesmo partido, restabeleceu o discurso da “austeridade” e, com isso, iniciou a redução do Estado. Ao estabelecer uma ruptura com a fração apoiadora de Rafael Correa e da Revolução Cidadã se sucedeu a saída de lideranças do movimento afro-equatoriano classificadas como “correístas”. Para a etapa final de realização desta pesquisa, a substituição da Codae pelo *Consejo Nacional para Pueblos y Nacionalidades* deixou o povo afrodescendente sem a instituição que era considerada aquela mais legítima para pleitear os seus interesses frente ao Estado.

No caso venezuelano, que manteve o discurso de esquerda, mas com contradições cada vez mais alarmantes, durante o governo Maduro, as demandas dos movimentos afrodescendentes foram sendo absolutamente negligenciadas em um contexto de crescente instabilidade política e econômica e as instituições criadas se mantiveram, mas sem nenhuma capacidade operativa. Até a data da finalização desta Tese não foi possível conferir se o censo previsto para 2021 continuaria a incluir a pergunta sobre auto-reconhecimento racial, a maior conquista do movimento afrovenezuelano.

Nesse contexto, parece haver um retorno ao movimento, um momento de refundação e revitalização, em grande parte protagonizado pelos movimentos de mulheres negras. As

mulheres negras do Equador estão se voltando à *Rede de Mulheres Afrolatinoamericanas, Afrocaribenhas e da Diáspora*, onde nasceu o movimento de mulheres negras da América Latina, havendo a tentativa de se revitalizar o movimento transnacional de mulheres negras. Sonia Viveros, da *Fundación Azúcar* do Equador, é, por exemplo, uma das interlocutoras de uma das organizações mais ativas em assumir, desde 2018, a Coordenação da região andina da Rede. Essa estratégia pode vir a revitalizar o movimento de mulheres negras do Equador, por exemplo. Frente a um governo menos favorável a ativação das redes transnacionais de ativismo, esta se tornou uma estratégia importante.

O movimento afro-venezuelano também se tornou mais ativo no espaço transnacional. Há uma maior participação na *Articulación Regional Afrodescendientes de las Américas*, fundado em 2011. No caso brasileiro, a experiência nacional de fortalecimento das redes transnacionais e a atuação nos organismos da Cooperação Internacional se dá a partir da criação da plataforma de convergência intitulada *Coalização Negra por Direitos*.

Ao mesmo tempo que se ativam as redes transnacionais e a cooperação internacional, há tentativas de fortalecimento das organizações de base, além do surgimento de novas experiências de jovens auto-organizados, muitas das lideranças que ocuparam o governo no período anterior estão se voltando para experiências de organização de base comunitária. Particularmente, já com a Marcha de 2015, as mulheres negras do Brasil sinalizavam o caminho da resistência e de retorno à utopia.

Na Venezuela, a organização de mulheres *Trenzas Insurgentes* e o movimento *Juan Ramón Lugo* nascem na tentativa de reorganizar o movimento afro-venezuelano, ao mesmo tempo que a Marcha de 2016 sinalizaram o interesse de redefinir as relações com o governo em termos de maior poder de decisão e de um avanço mais efetivo da agenda de políticas públicas para o combate a racismo. Na Venezuela, são quase exclusivamente as mulheres negras que permanecem em instituições estatais desmanteladas, tendo que avançar projetos, muitas vezes, com seus próprios recursos. E ainda são as mulheres afro-venezuelanas que recebem as mais duras críticas e questionamentos sobre a sua lealdade para com o movimento.

Através da via eleitoral, o movimento negro do Brasil continua disputando o poder político, principalmente através de diversas experiências de candidatura e eleição de mulheres negras com um discurso explícito de combate ao racismo e ao sexismo.

Assim, acreditamos que as relações dos movimentos afrodescendentes com o Estado estejam iniciando um terceiro momento com governos menos permeáveis, mas ao mesmo tempo com uma visibilidade maior, e talvez uma maior compreensão do caráter racial das desigualdades. Outros temas marginalizados começam a ganhar a esfera pública com mais relevância, principalmente o concernente à letalidade policial sobre jovens negros e negras, uma demanda que, por sinal, atravessa toda a história de luta do povo da diáspora africana.

Referências

- ABERS, Rebecca; BÜLOW, Marisa von. Movimentos sociais na teoria e na prática: como estudar o ativismo através da fronteira entre Estado e sociedade? *Sociologias*. v. 13, n. 28 (2011).
- ABERS, Rebecca; SERAFIM, Lizandra; TATAGIBA, Luciana. Repertórios de interação estado-sociedade em um estado heterogêneo: a experiência na Era Lula. *Dados.*, vol.57, n.2, pp.325-357, 2014.
- ABREU, María; TIBLE, Jean. Diferentes interlocuções no campo da administração pública. In: RIBEIRO, M. (Org.). *As políticas de igualdade racial: Reflexões e perspectivas*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2012.
- ACOSTA, Alberto. “Aporte al debate. El extractivismo como categoría de saqueo y devastación.” forum for interamerican Research fiar Vol. 9.2 (Sep. 2016) 25-33.
- ÁLVAREZ, Sonia; DAGNINO, Evelina; ESCOBAR Arturo. Lo cultural y lo político em los movimientos sociales de América Latina, p. 15-58. *Programa democracia y transformación global*. Lima, 2008.
- ANDREWS, George. Racial Inequality in Brazil and the United States: A Statistical Comparison. *Journal of Social History*, Vol. 26, No. 2, 1992, pp. 229-263.
- ANDREWS, George. Afro-Latin America by the numbers: The Politics of the census. Em: *Revista. Harvard Review of Latin America*, Winter 2018, v XVI, n 2. Published by the David Rockefeller Center for Latin American Studies Harvard University.
- ANTÓN, John. *Afroecuatorianos y políticas de inclusión em la Revolución Ciudadana*. Ediciones Abya-Yala, Quito, 2018
- ANTÓN, John. El delito de odio racial en Ecuador: el caso de una acusación de discriminación contra un cadete afroecuatoriano en las fuerzas militares. *Contra Relatos desde el Sur*, 2016. (14), 39–48.
- ANTÓN, John. *El proceso organizativo afroecuatoriano 1979-2009*. Quito: FLACSO, 2011a.
- ANTÓN, John. Estado plurinacional e interculturalidad y afrodescendientes en Ecuador. In: Chaves, Pedro; Prieto, Carlos; Ramírez, René (Coord.). *Crisis del capitalismo neoliberal, poder constituyente y democracia real*. P. 335-370. 2013.
- ANTÓN, John. Instrumentos internacionales de derechos humanos y los afrodescendientes. In: PILA, Viviana; ANTÓN, Jhon; CAICEDO, Danilo (Eds.). *Pueblos afrodescendientes y derechos humanos: Del reconocimiento a las acciones afirmativas. Una perspectiva jurídica, antropológica, sociológica e histórica de los derechos humanos de los afrodescendientes en el Ecuador*. Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos; Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Quito, 2011b.
- ANTÓN, John. Panorama general de los afrodescendientes. Em: PILA, Viviana; ANTÓN, Jhon; CAICEDO, Danilo (Eds.). *Pueblos afrodescendientes y derechos humanos: Del reconocimiento a las acciones afirmativas. Una perspectiva jurídica, antropológica, sociológica e histórica de los derechos humanos de los afrodescendientes en el Ecuador*.

Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos; Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Quito, 2011c.

- ARENAS, Nelly; GÓMEZ Luis. *Populismo Autoritario: Venezuela 1999 – 2005*. Cendes, UCV, Caracas, 2006.
- ARMONY, Ariel; ARNSON, Cynthia. Introducción. In: ARSON, C., *et al.* (Comp.). La “nueva izquierda” en América Latina: derechos humanos, participación política, y sociedad civil. The Woodrow Wilson International Center for Scholars, p. 7-28, 2009.
- AVRITZER, Leonardo. La nueva izquierda, la crisis de representación y la participación social en América Latina. In: ARSON, C., *et al.* (Comp.). La “nueva izquierda” en América Latina: derechos humanos, participación política, y sociedad civil. The Woodrow Wilson International Center for Scholars, p. 177-192, 2009.
- AYALA, Mario; MORA, Ernesto. Reconstrucciones identitarias en el proceso bolivariano: los afrovenezolanos (1998-2008). In: *Contra Relatos desde el Sur. Apuntes sobre África y Medio Oriente*, Córdoba: CEA, Centro de Estudios Avanzados, UNC, Universidad Nacional de Córdoba, n. 5/6, dez, 2008.
- BAIRROS, Luiza. III Conferência Mundial contra o racismo. **Rev. Estud. Fem.** Florianópolis, v. 10, n. 1, p. 169-170, Jan. 2002.
- BANTING, Keith; KYMLICKA, Will. Introduction: Multiculturalism and the welfare state: Setting the context. In BANTING, Keith; KYMLICKA, Will (Eds.). *Multiculturalism and the welfare state: recognition and redistributions in contemporary democracies*. Oxford: Oxford University Press. 2006, p. 1-48.
- BATISTA, José Carlos. *As políticas de igualdade racial nos Estados Unidos e no Brasil: Constituição, diferenças e similaridades*. Belo Horizonte: UFMG, 2016. 322f. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Programa de Pós-graduação em Ciência Política, Departamento de Ciência Política, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2016.
- BEASLEY-MURRAY, Jon; CAMERON, Maxwell; HERSHBERG, Eric. Latin America’s Left Turns: A Tour d’Horizon. In: *Latin America’s Left Turns: Politics, Policies, and Trajectories of Change*. Lynne Rienner Publishers, p. 1-20, 2010.
- BEJARANO, Ana María, SEGURA, Renata, *Asambleas constituyentes y democracia: una lectura crítica del nuevo constitucionalismo en la región andina* Colombia Internacional [en línea] 2013, (Septiembre-Diciembre). In: <<http://w.redalyc.org/articulo.oa?id=81229189002>>
- BENAVIDES, Farid. La democracia liberal y el reto intercultural. In: CARRILLO, Diana e PATARROYO, Nelson (Eds). *Derecho, Interculturalidad y Resistencia Étnica*. Bogotá: UNIJUS, p. 133-168, 2009.
- BENTES, Nilma. *Brasil-Durban-Brasil: um marco da luta contra o racismo*. **Estudos Feministas**, Florianópolis, v. 10, n. 1, p. 229, jan. 2002. ISSN 1806-9584. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/ref/article/view/S0104-026X2002000100017/8787>>.

- BENTO, Maria Aparecida SILVA. Racismo no trabalho: o movimento sindical e o Estado. In: GUIMARÃES, Antônio Sérgio Alfredo & HUNTELY, Lynn (org.). Tirando a máscara: ensaios sobre o racismo no Brasil. São Paulo: Paz e Terra, p. 325-342, 2000.
- BRIGGS, C. L. (2001). Modernity, cultural reasoning, and the institutionalization of social inequality: Racializing death in a Venezuelan cholera epidemic. *Comparative Studies in Society and History*, 43 (4), 665–700.
- CALDWELL, Kia Lilly. Fronteiras da diferença: raça e mulher no Brasil. *Revista Estudos Feministas*, Florianópolis, v. 8, n. 2, p. 91, jan. 2000.
- CALDWELL, Kia. Mulheres Negras, militância política e justiça social no Brasil. In: *Gênero*, v8, n.1, 2007.
- CALDWELL, Kia. *Negras in Brazil: Re-envisioning Black Women, Citizenship, and the Politics*. 2007b.
- CAMPOS, Luiz; FERES, João. Ação afirmativa, comunitarismo e multiculturalismo: relações necessárias ou contingentes?. *Rev. bras. Ci. Soc.*, São Paulo, v. 29, n. 84, p. 103-118, Feb. 2014.
- CAMPOS, Luiz. Multiculturalismos: essencialismo e antiessencialismo em Kymlicka, Young e Parekh. *Sociologias*, Porto Alegre, v. 18, n. 42, p. 266-293, ago. 2016.
- CAMPOS, Luiz. RACISMO EM TRÊS DIMENSÕES: Uma abordagem realista-crítica. *Rev. bras. Ci. Soc.*, São Paulo, v. 32, n. 95, 329507, 2017.
- CANNON, Barry. Class/race polarisation in Venezuela and the electoral success of Hugo Chávez: A break with the past or the song remains the same? *Third World Quarterly*, 29 (4), 731–748, 2008.
- CARLOS, Euzeneia. Movimentos sociais e instituições participativas: Efeitos do engajamento institucional nos padrões de ação coletiva. *Rev. bras. Ci. Soc.*, São Paulo, v. 30, n. 88, p. 83-98, jun. 2015.
- CARNEIRO, Sueli. A Batalha de Durban. *Estudos Feministas*, Florianópolis, v. 10, nº. 1, p. 209, jan. 2002. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/ref/article/view/S0104-026X2002000100014/8779>>
- CARNEIRO, SUELI. A batalha de Durban. **Rev. Estud. Fem.**, Florianópolis, v. 10, n. 1, p. 209-214, Jan. 2002.
- CARNEIRO, Sueli. A Organização Nacional das Mulheres Negras e as Perspectivas Políticas, p.13-18, In: Geledés. Caderno IV. Edição comemorativa de 23 anos. Novembro, 1993.
- CARNEIRO, Sueli. Enegrecer o feminismo: a situação da mulher negra na América Latina a partir de uma perspectiva de gênero. In: ASHOKA Empreendimentos Sociais; TAKANO Cidadania (Orgs.). *Racismos contemporâneos*. Rio de Janeiro; Takano Editora, 2003a.
- CARNEIRO, Sueli. Mulheres em movimento. *Estud. av.*, São Paulo, v. 17, n. 49, p. 117-133, Dec. 2003b. Disponível: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142003000300008&lng=en&nrm=iso>

- CARRIÈRE, Jean. Neoliberalism, Economic crisis and popular mobilization in Ecuador. In: DEMMERS, Jolle; FERNÁNDEZ, Alex; HOGENBOOM, Bárbara. *Miraculous metamorphoses: The neoliberalization of Latin America populism*. Zed Books.
- CARRILLO, Diana; PATARROYO, Nelson. Introducción: Una propuesta de resistencia epistemológica. In: ----- (Eds). *Derecho, Interculturalidad y Resistencia Étnica*. Bogotá: UNIJUS, p. 9-19, 2009.
- CARVALHO, José. Inclusão étnica e racial no ensino superior: um desafio para as universidades brasileiras. *Série Antropológica* 382. Brasília 2005. Conferência proferida na II Semana de Consciência Negra, no Auditório do Campus II da Feevale, em Novo Hamburgo, dia 17 de novembro de 2004. Disponível em: [v http://www.dan.unb.br/images/doc/Serie382empdf.pdf](http://www.dan.unb.br/images/doc/Serie382empdf.pdf)
- CASTRO-GÓMEZ, Santiago e GROSFUGUEL, Ramón, prólogo. Giro decolonial, teoría crítica y pensamiento heterárquico. In: ----- (Eds). *El giro decolonial. Reflexiones para una diversidad epistémica más allá del capitalismo global*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores; Universidad Central, Instituto de Estudios Sociales Contemporáneos y Pontificia Universidad Javeriana, Instituto Pensar, p. 9-23, 2007.
- CHASE-DUNN, Christopher; MOROSIN, Alessandro; ÁLVAREZ, Alexis. Social Movements and Progressive Regimes in Latin America: World Revolutions and Semiperipheral Development. In: ALMEIDA, Paul; ULATE, Allen (eds). *Handbook of Social Movements across Latin America*. Springer, London, 2015.
- CHALÁ, José. La educación cimarrona libre y liberadora: ruptura epistemológica necesaria (una propuesta en construcción). Em: *Desde adentro: etnoeducación e interculturalidad en el Perú y América Latina*. Lima: CEDET, Centro de Desarrollo Étnico, 2011.
- CHÁVEZ VALLEJO, Gina. Los sistemas regulatorios del pueblo afroecuatoriano en la Constitución del 2008. ¿Los capítulos que se le olvidaron a Cervantes?. Em: PILA, Viviana; ANTÓN, Jhon; CAICEDO, Danilo (Eds.). *Pueblos afrodescendientes y derechos humanos: Del reconocimiento a las acciones afirmativas. Una perspectiva jurídica, antropológica, sociológica e histórica de los derechos humanos de los afrodescendientes en el Ecuador*. Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos; Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Quito, 2011.
- CHÁVEZ, Hugo Rafael. Discurso de orden del Presidente Chávez em ocasión de la entrega de la propuesta de Reforma Constitucional em la Asamblea Nacional. Disponível em: https://es.wikisource.org/wiki/Discurso_de_orden_del_Presidente_Chávez_en_ocasión_de_la_entrega_de_la_propuesta_de_Reforma_Constitucional_en_la_Asamblea_Nacional
- CODAE. Los derechos ciudadanos de los afroecuatorianos en la Nueva Constitución política del Ecuador, 2010. Disponível em: <https://issuu.com/codae.siet/docs/name438954>
- COLLINS, Patricia. *Black feminist thought: knowledge, consciousness and the Politics of Empowerment*. 2ed. Routledge, New York, 2002.
- COLMENARES, María Magdalena. Exclusión y diversidad racial y étnica en Venezuela: Temas claves y acciones prioritarias para una sociedad visiblemente más justa. In: *Cambio demográfico y desigualdad social en Venezuela al inicio del tercer milenio*. Caracas: INE-UNPA, p.217-270, 2005.

- CORRALES, Javier. Neoliberalism and Its Alternatives. In: KINGSTONE, Peter; YASHAR, Deborah. Routledge handbook of Latin American politics. Routledge, 2012, p. 133-157
- CORRALES, Yasmin. Más allá de darle al pilón: Avances, tensiones y límites del movimiento social afrovenezolano durante el proceso político bolivariano (2000-2011). Quito, 2016. Programa de Maestría em Estudios Latinoamericanos. Universidad Andina Simón Bolívar.
- CORTÉS, Juan. Tras lo social y lo cultural: la interculturalidad como manifestación de los movimientos sociales. In: CARRILLO, D; PATARROYO, N (Eds). Derecho, Interculturalidad y Resistencia Étnica. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia. Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales. Instituto Unidad de Investigaciones Jurídico-Sociales Gerardo Molina (UNIJUS), 2009.
- CORTEZ, Olivia. Acciones afirmativas para afrodescendientes: ¿un reconocimiento de justicia o redistribución de recursos? Em: PILA, Viviana; ANTÓN, Jhon; CAICEDO, Danilo (Eds.). Pueblos afrodescendientes y derechos humanos: Del reconocimiento a las acciones afirmativas. Una perspectiva jurídica, antropológica, sociológica e histórica de los derechos humanos de los afrodescendientes en el Ecuador. Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos; Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Quito, 2011.
- COSTA, Alexandre da. Reimagining black difference and politics in Brazil. Palgrave Macmillan. New York, 2014.
- CURIEL, Ochy. Identidades esencialistas o construcción de identidades políticas: El dilema de las feministas negras. Otras miradas. Dez., Vol. 2, No 002, Universidad de Los Andes, Mérida, Venezuela, p. 96-113, 2002.
- DAFLON, Verônica T.; FERES JR., João; CAMPOS, Luiz A. Ações Afirmativas Raciais no Ensino Público Brasileiro: um panorama analítico. Cadernos de Pesquisa, v. 43, n. 148, p. 302-327, 2013.
- DAHL, Robert. Los dilemas del pluralismo democrático: Autonomía vs control. México D.F.: Patria. 1991.
- DE LA TORRE, Carlos (2013), “El tecnopopulismo de Rafael Correa ¿Es compatible el carisma con la tecnocracia?”. En *Latin American Research Review*, pp. 24-43.
- DÍAZ CAMPOS, Diógenes. “Afrodescendientes: una lucha por su dignidad. Movimiento social en la Venezuela actual”. Ponencia presentada en la VII Reunión de Antropología del MERCOSUR (RAM), Porto Alegre, Brasil, 2007.
- DOMINGUES, Petrônio. Movimento negro brasileiro: alguns apontamentos históricos. Tempo, vol.12, n.23, pp.100-122. 2007
- DZIDZIENYO, Anani. The Changing World of Brazilian Race Relations? Em: DZIDZIENYO, Anani; OBOLER, Suzanne. Neither Enemies nor Friends: Latinos, Blacks, Afro-Latinos. Palgrave Macmillan, USA, 2005.
- ECUADOR. Ministerio Coordinador del Patrimonio Natural y Cultural. Plan Plurinacional Para Eliminar la Discriminación Racial y la Exclusión Étnica y Cultural, 2009-2012, 2010. Disponible em: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000187968>

- ECUADOR. Secretaria Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES). Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010. Planificación para la Revolución Ciudadana. 2007. Disponible em: <https://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2013/09/Plan-Nacional-Desarrollo-2007-2010.pdf>
- EL TRUDI, Haiman : El salto adelante, la nueva etapa de la revolución. Ediciones de la Presidencia de la República, 2005. Disponible em: <https://haimaneltroudi.com/wp-content/uploads/2017/03/Haiman-El-Troudi-El-salto-adelante.pdf>
- ELLNER, S. Los retrocesos de la izquierda latinoamericana, post-2015: ¿que significan?. Revista Política Latinoamericana, n. 8, 23 ago. 2019.
- ESCALONA, Blanca. Rehaciendo nuestra propia imagen: Discriminación racial y étnica, participación comunitaria y perspectivas reparativas en el contexto venezolano. *Humania del Sur*. Mérida: Universidad de los Andes, n. 3. p. 43-58, jul-diez, 2007.
- ESCOBAR, Arturo (2010), “Latin America at a crossroads. Alternative modernizations, post-liberalism, or post-development?”. En *Cultural Studies*, pp. 1-65.
- ESPINOSA, Yuderkys. Prologo. Em: ROJAS, Leticia; GODOY, Francisco (Ed). No existe sexo sin racialización. Prólogo. *Traficantes de sueños*. 2017
- FALLETTI, Julia & LYNCH, Julia. Context and causal mechanisms in political analysis. *Comparative Political Studies*, v. 42, n. 9, p. 1143-1166, 2009.
- FERES JÚNIOR, J. ; DAFLON, V. T. ; CAMPOS, Luiz Augusto . Ação afirmativa, raça e racismo: uma análise das ações de inclusão racial nos mandatos de Lula e Dilma. *Revista de Ciências Humanas (Viçosa)*, v. 12, p. 399-414, 2013.
- FERNANDES, Sujatha. Malandreo Negro: Gangsta rap and the politics of Exclusion in Venezuela. Em: DIXON, Kwame; BURDICK, John (eds). *Comparative Perspectives on Afro-Latin America*. University Press of Florida, Florida, 2012.
- FERNANDES, Sujatha. Urban Social Movements in Venezuela. In: ALMEIDA, Paul; ULATE, Allen (eds). *Handbook of Social Movements across Latin America*. Springer, London, 2015.
- FERREIRA, Gabriela; PINHEIRO, Victor. A ideia do novo constitucionalismo latino-americano e a posição brasileira. V5, n2, 2019.
- FILGUEIRA, Fernando, *et al.* Crisis de incorporación en América Latina: límites de la modernización conservadora. *Perfiles latinoamericanos*, México, n. 40, jul/diez, 2012.
- FLYVBJERG, Bent. Five misunderstandings about case-study research. *Qualitative Inquiry*, v 2, n. 2, p. 216-245. Abril, 2006.
- FONTAINE, Pierre-Michel. International Organizations and the Human Rights of Afro-Latin Americans The Case of UNESCO. In: RAHIER, Jean (ed). *Black social movements in Latin-America: from monocultural mestizaje to multiculturalism*. Palgrave Macmillan, New York, 2012, pp. 35-50.
- FORITE, Camille. Entre rupturas y continuidades: la política de Chávez al África. *Humania del Sur*. Año 7, No 12. Enero-junio, 2012.

- FRANKLIN, Sekou. African Americans, transnational contention, and cross-national politics in the United States and Venezuela. In: CLEMONS, Michael (ed). African Americans in Global Affairs: Contemporary Perspectives. Northeastern University Press. 2010.
- FRASER, Nancy. Mapeando a imaginação feminista: da redistribuição ao reconhecimento e à representação. Estudos feministas, Florianópolis, n. 15, v. 2, p. 291-308, maio/agos, 2007.
- FRASER, Nancy. Reconhecimento sem ética?. Lua Nova, São Paulo, n. 70, p. 101-138, 2007.
- FRASER, Nancy. Rethinking the public sphere: A contribution to the critique of actually existing democracy. Social Text, n. 25/26, p. 56-80, 1990.
- FRASER, Nancy. Social Justice in the age of identity politics: Redistribution, Recognition, and Participation. In: FRASER, N; HONNETH, A. Redistribution or Recognition? A political-Philosophical exchange. Londres/Nova York: Verso, p. 07-109, 2003.
- FRENCH, Jan. Ethnoracial identity, multiculturalism, and neoliberalism in the Brazilian northeast. Em: BURDICK, John; OXHORN, Philip; ROBERTS, Kenneth. Beyond Neoliberalism in Latin America? Societies and Politics at the Crossroads. Palgrave Macmillan, USA, 2009 (a).
- FRENCH, Jan. Legalizing identities: becoming Black or Indian in Brazil's northeast. Chapel Hill, University of North Carolina Press, 2009 (b).
- FRENCH, John. Understanding the politics of Latin America's plural lefts (Chávez/Lula): social democracy, populism, and convergence on the path to a post-neoliberal world. Third World Quarterly, v. 30, n. 2, p. 349-370, 2009.
- FUENTE, Alejandro de la. The Rise of Afro-Latin America. Em: Revista. Harvard Review of Latin America, Winter 2018, v XVI, n 2. Published by the David Rockefeller Center for Latin American Studies Harvard University.
- GALEOTTI, Ana. Toleration as recognition. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.
- GARCÍA Salazar, Juan. La tradición oral: una herramienta para la etnoeducación; una propuesta de las comunidades de origen africano para aprender casa adentro. Quito: FEDOCA-SL, 92 p. 1993.
- GARCÍA, Jesús "Chucho"; ARRATIA, Reina. Propositiones constitucionales hechas por Unión de Mujeres Negras y Fundación Afroamérica. Africamerica, p.32-33. 2000.
- GARCÍA, Jesús "Chucho". ¿Cuál agenda afrodescendiente?. Artículo publicado en la Edición de junio (486) de la revista América Latina en Movimiento, titulada " Miradas del movimiento afrolatinoamericano". Buscar livro "Afrodescendientes en América Latina y El Caribe".
- GARCÍA, Jesús "Chucho". Afrodescendientes y el proceso bolivariano. América Latina en movimiento. Afrodescendencia: presente, pasado y porvenir, Quito: ALAI, n. 467, jul, 2011.
- GARCÍA, Jesús "Chucho". Afrovenezolanidad, esclavitud, cimarronaje y lucha contemporánea. Caracas: CONAC, 2001.
- GARCIA, Jesús "Chucho". Caribeñidad: afroespiritualidad y afroepistemología, Ministerio de la Cultura-Editorial El Perro y la Rana, Caracas, p. 133, 2006.

- GARCÍA, Jesús “Chucho”. Comunidades afroamericanas y transformaciones sociales. In: MATO, D. (Comp.) Estudios Latinoamericanos sobre cultura y transformaciones sociales en tiempos de globalización. Buenos Aires: CLACSO, p. 49-56, jun, 2001b.
- GARCÍA, Jesús “Chucho”. La deuda del Estado venezolano Y Los Afrodescendientes. *The Journal of Latin American and Caribbean Anthropology*, 12(1), 223–232. 2008.
- GARCÍA, Jesús “Chucho”. Venezuela, tercer país con mayor población afrodescendiente en América del Sur. *Aporrea* 07 de agosto de 2011. 2011. Em: <https://www.aporrea.org/actualidad/a127985.html>
- GERRING, John. “What Is a Case Study and What Is It Good for?” *The American Political Science Review*, vol. 98, no. 2, 2004, pp. 341–354.
- GERRING, John. Case selection for case-study analysis: qualitative and quantitative techniques. In: BOX-STEFFENSMEIER, et. al. *The Oxford Handbook of Methodology*. Oxford University Press, 2010.
- GERRING, John. The case study: What It is and What It Does. In: Boix, Carles. Stokes, Suzan C. *The Oxford Handbook of Comparative Politics*. Oxford University Press, 2007.
- GOHN, Maria da Glória. Brazilian Social Movements in the Last Decade. In: ALMEIDA, Paul; ULATE, Allen (eds). *Handbook of Social Movements across Latin America*. Springer, London, 2015.
- GOMES, Marcus Vinícius Peinado; ALVES, Mário Aquino. Como se cria um Ministério? O processo de cooptação como mecanismo de distensão na relação entre movimentos sociais e Estado. *Rev. Adm. Pública*, Rio de Janeiro, v. 51, n. 3, p. 388-406, June 2017.
- GOMES, Nilma, Movimento negro e educação: ressignificando e politizando a raça. *Educação & Sociedade* [on line] 2012, 33 (Julio-Septiembre): Disponível em: <https://www.redalyc.org/pdf/873/87324602005.pdf>
- GONZALEZ, Lélia. A categoria político-cultural de amefricanidade. *Tempo Brasileiro*, Rio de Janeiro, n. 92/93, p. 69-82, jan./jun. 1988a.
- GONZALEZ, Lélia. Por Un Feminismo Afrolatinoamericano. In: Isis Internacional & MUDAR – Mujeres por un Desarrollo Alternativo. *Mujeres. crisis y movimiento. América Latina y el Caribe*. Ediciones de las Mujeres, Núm. 9, 1988b.
- GONZALEZ, Lélia. Racismo e sexismo na sociedade brasileira. In: *Revista Ciências Sociais Hoje*, Anpocs, 1984, p. 223-244.
- GREENE, Shane. Entre lo indio, o negro y lo incaico. Em: *The Spatial Hierarchies of Difference in Multicultural Peru*. *The Journal of Latin American and Caribbean Anthropology* Volume: 12 Issues: 2 441-474. American Anthropological Association, 2007a.
- GREENE, Shane. Introduction: On Race, Roots/Routes, and Sovereignty in Latin America’s Afro-Indigenous Multiculturalisms. *Journal of Latin American and Caribbean Anthropology* 12 (2): 329–355. 2007b.
- GRIJALVA, Agustín. El Estado plurinacional e intercultural en la constitución ecuatoriana del 2008 (Tema Central). En: *Ecuador Debate*. Innovaciones y retos constitucionales, Quito: CAAP, (no. 75, diciembre 2008): pp. 49-62.

- GUILLÉN, Maryluz; GARCÍA-GUADILLA, María Pilar. Las organizaciones de derechos humanos y el proceso constituyente: Alcance y limitaciones de la constitucionalización de la inclusión en Venezuela. Cuadernos del cendes año 23. n° 61 tercera época enero-abril 2006. pp. 69-98.
- GUIMARÃES, Antônio. Como trabalhar com "raça" em sociologia. *Educação e Pesquisa*, São Paulo, v.29, n.1, p. 93-107, jan./jun. 2003.
- GUIMARÃES, Antônio. Racismo e Anti-racismo no Brasil. *Novos Estudos*, n. 43, nov, 1995.
- GUIMARÃES, Antônio. Sociology and racial inequality: Challenges and approaches in Brazil. Em: DIXON, Kwame; BURDICK, John (eds). *Comparative Perspectives on Afro-Latin America*. University Press of Florida, Florida, 2012.
- HALE, Charles; STEPHEN, Lynn (eds). *Otros saberes: collaborative research on indigenous and Afro-descendant cultural politics*. School for Advanced Research Global Indigenous Politics Series SARPRESS, Santa Fé, 2013.
- HALE, Charles. Neoliberal Multiculturalism: The Remaking of Cultural Rights and Racial Dominance in Central America. *PoLAR: Political and Legal Anthropology Review*. Vol. 28, No. 1, pp. 10-28. 2005.
- HALL, Stuart. "La cuestión multicultural". En *Sin garantías. Trayectorias y problemáticas en estudios culturales*. Stuart Hall, editado por Eduardo Restrepo, Catherine Walsh y Víctor Vich, 581-616. Lima: Universidad Andina Simón Bolívar / Instituto de Estudios Sociales y Culturales Pensar / Pontificia Universidad Javeriana / Instituto de Estudios Peruanos / Envión Editores, 2010.
- HALL, Stuart. *A identidade cultural na pós-modernidade*. DP&A, Rio de Janeiro, 2006, 11 ed.
- HALL, Stuart. Quem precisa de identidade? In: SILVA, T. T. (Org.). *Identidade e diferença: a perspectiva dos Estudos Culturais*. Rio de Janeiro: Vozes, 2000.
- HAUSMANN, Ricardo; RODRÍGUEZ, Francisco. Why Did Venezuelan Growth Collapse? In: HAUSMANN, Ricardo; RODRÍGUEZ, Francisco. *Venezuela Before Chávez: Anatomy of an Economic Collapse*. The Pennsylvania State University Press University Park, Pennsylvania, 2014, p. 15-50.
- HAWKINS, Kirk. *Venezuela's Chavismo and Populism in Comparative Perspective*. Cambridge University Press. 2010.
- HERNÁNDEZ, Tanya. "The Value of Intersectional Comparative Analysis to the 'Post-Racial' Future of Critical Race Theory: A Brazil-U.S Comparative Case Study." *Connecticut Law Review* 43 (5):1407-1437. 2011.
- HERRERA, José María. *Economía política del racismo en Venezuela*, Caracas: Fondo Editorial Mihail Bajtin, 2010.
- HOOKE, Juliet. *Indigenous Inclusion/Black Exclusion: Race, Ethnicity and Multicultural Citizenship in Latin America*. *Journal of Latin American Studies*, 37(2), 285-310. 2005.
- HOOKE, Juliet. *Race and the politics of solidarity*. Oxford University Press. 2009.
- HOOKS, Bell. "Devorar al otro: deseo y resistencia". *Debate feminista* 7, vol. 13: 17-39, 1996.

- HOPENHAYN, Martín; BELLO, Álvaro. Discriminación étnico-racial y xenofobia en América Latina y el Caribe. Cepal, 2001.
- HTUN, Mala. Dimensões da inclusão y exclusão política no Brasil: Gênero y raça. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo, 2003.
- HTUN, Mala. From “Racial Democracy” To Affirmative Action: Changing State Policy on Race in Brazil. *Latin American Research Review*, Vol. 39, n. 1, p, 61-98, feb, 2004.
- ISHIBASHI, Jun. Multiculturalismo y racismo en la época de Chávez: Etnogénesis afrovenezolana en el proceso bolivariano. *Humania del Sur*. Año 2, No 3. Julio-diciembre, 2007, p. 25-41.
- JACCOUD, Luciana (org.) A construção de uma política de promoção da igualdade racial: uma análise dos últimos 20 anos, Brasília: Ipea, 2009.
- JOHNSON, Ollie. Black activism in Ecuador, 1979-2009. Em: DIXON, Kwame; BURDICK, John (eds). *Comparative Perspectives on Afro-Latin America*. University Press of Florida, Florida, 2012a.
- JOHNSON, Ollie. Chapter 4 Black Politics in Latin America: An Analysis of National and Transnational Politics. Em: RICH, Wilbur (ed). *African American Perspectives on Political Science*. Temple University Press, Philadelphia, 2007.
- JOHNSON, Ollie. Race, Politics, and Afro-Latin Americans. In: KINGSTONE, Peter; YASHAR, Deborah. *Routledge handbook of Latin American politics*. Routledge, 2012b, p. 302-318.
- KYMLICKA, Will. *Cidadanía multicultural: Una teoría liberal de los derechos de las minorías*. Paidós. Barcelona, 1996.
- LAO-MONTES, Agustín. Cartographies of the Political Camp of Afro-Descendants in Latin America. *univ.humanist*. Bogotá, 2009, n.68, pp.207-245.
- LAO-MONTES, Agustín. Empoderamiento, descolonización y democracia sustantiva. Afinando principios ético-políticos para las diásporas Afroamericanas. CS. No. 12, 53–84, jul–dez 2013. Cali, Colombia.
- LAO-MONTES, Agustín. Hilos descoloniales. Trans-localizando los espacios de la diáspora africana. Em: PILA, Viviana; ANTÓN, Jhon; CAICEDO, Danilo (Eds.). *Pueblos afrodescendientes y derechos humanos: Del reconocimiento a las acciones afirmativas. Una perspectiva jurídica, antropológica, sociológica e histórica de los derechos humanos de los afrodescendientes en el Ecuador*. Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos; Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Quito, 2011.
- LEÓN, Edizon; SANTACRUZ, Lucy. Saberes propios, religiosidad y luchas de existencia afroecuatoriana. In: HALE, Charles; STEPHEN, Lynn (eds). *Otros saberes: collaborative research on indigenous and Afro-descendant cultural politics*. School for Advanced Research Global Indigenous Politics Series SARPRESS, Santa Fé, 2013.
- LEÓN, Irene. Resignificaciones, cambios sociales y alternativas civilizatorias. Em: LEÓN, Irene (Coord.). *Sumak Kawsay/ Buen vivir y cambios civilizatorios*. Quito, Fadaeps, 2010.

- LEÓN, Magdalena. El 'buen vivir': objetivo y camino para otro modelo. Em: LEÓN, Irene (Coord.). Sumak Kawsay/ Buen vivir y cambios civilizatorios. Quito, Fadaeps, 2010.
- LEVITSKY, Steven; ROBERTS, Kenneth. The resurgence of the latin American left. The Johns Hopkins University Press, 2011.
- LIMA, Márcia; PRATES, Ian. Racial inequalities in Brazil; a persistent challenge. In: Marta Arretche. (Org.). Paths of inequalities in Brazil - a half-century of changes. Ied.Switzerland: Spring, 2019, v. 1, p. 113-134.
- LIMA, Márcia. Desigualdades raciais e políticas públicas: ações afirmativas no governo Lula. Novos estud. - CEBRAP, São Paulo , n. 87, p. 77-95, Jul, 2010 .
- LIMONGI, Fernando de Magalhães Papaterra. Impedindo Dilma. Novos estudos, São Paulo, n. ju 2017, p. 5-13, 2017. APA.
- LINARES, Rosalba. La estrategia multipolar de la política exterior venezolana. Aldea Mundo, vol. 15, núm. 30, julio-diciembre, Universidad de los Andes. Táchira, Venezuela, 2010.
- LÓPEZ-MAYA, Margarita. Protesta y Cultura en Venezuela: Los marcos de la acción colectiva. CLACSO, 2005.
- LOVEMAN, Mara. National Colors: Racial classification and the State in Latin America. Oxford University Press, 2014.
- LUCERO, José. Indigenous Politics: Between Democracy and Danger. In: KINGSTONE, Peter; YASHAR, Deborah. Routledge handbook of Latin American politics. Routledge, 2012, p. 285- 301.
- LUGONES, María; PRICE, Joshua. Dominant culture: El deseo por un alma pobre. Em: HARRIS, Dean (ed.), Multiculturalism from the margins: non-dominant voices, p. 103-127, 1995
- LUGONES, María. Colonialidad y Género. Tabula Rasa, Bogotá, n. 9, p. 73-102, Dec. 2008.
- LUGONES, María. Revista internacional de filosofía política. n, 25, p. 61-77, Universidad Autónoma Metropolitana, México, 2005.
- MAHONEY, James; TERRIE, P. Comparative-historical analysis in contemporary political science. In: BOX-STEFFENSMEIER, et. al. The Oxford Handbook of Methodology. Oxford University Press, 2010.
- MALOMALO, Bas'Ílele. Repensar o multiculturalismo e o desenvolvimento no Brasil: Políticas públicas de ações afirmativas para a população negra (1995-2009) VOLUME 2. Editora fi, 2017. Capítulo IV: Políticas públicas multiculturais e desenvolvimento no Brasil.
- MARSHALL, T. H. Class, citizenship, and social development. New York: The Anchor Book, 1965.
- MARTINEZ, Carlos; FOX, Michael; FARRELL, JoJo. Venezuela Speaks!: Voices from the Grassroots. Entrevistas 2000-2009. PM Press, USA, 2010
- MARX, Anthony. Race-making and the Nation-State. World politics, 48, January, 1996, p. 180-208.

- MATOS, Marlise; PARADIS, Clarisse Goulart. Desafios à despatriarcalização do Estado brasileiro. Cad. Pagu, Campinas, n. 43, p. 57-118, Dec. 2014.
- McKEWON, Timothy J. "Case studies and the limits of the quantitative worldview". In BRADY, Henry E. & COLLIER, David (eds.). Rethinking social inquiry: diverse tools, shared standards. New York: Roman & Littlefield. 2004.
- MENDOZA, Breny. La desmitologización del mestizaje en Honduras. Mesoamérica, n 42, p. 256-278, 2001.
- MIGNOLO, Walter (2006), "Evo Morales en Bolivia: ¿giro a la izquierda o giro descolonial?". J. da Cruz. Democracias en Desconfianza. Ensayos en sociedad civil y política en América Latina, Editorial Coscoroba, Montevideo.
- MIGNOLO, Walter. El desprendimiento: pensamiento crítico y giro descolonial. In: WALSH, C; MIGNOLO, W; GARCÍA LINERA, A. Interculturalidad, descolonización del Estado y del conocimiento. Buenos Aires: Del Signo, p. 9-20, 2006.
- MIGNOLO, Walter. La colonialidad a lo largo y a lo ancho: el hemisferio occidental en el horizonte colonial de la modernidad. In: LANDER, Edgardo (Comp.). La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales: Perspectivas latinoamericanas. Buenos Aires: CLACSO, p. 55-86, 2000.
- MIGNOLO, Walter. La idea de América Latina: *la herida colonial y la opción decolonial*. Barcelona: Gedisa Editorial, 2007.
- MIJARES, Maria. "Reflexiones para enfrentar el racismo en Venezuela", en MATO, Daniel, (coord.), Políticas de identidades y diferencias sociales en tiempos de globalización, Caracas, FACES-UCV, pp. 63-78, 2003.
- MILLS, Charles. Blackness visible: Essays on philosophy and race. Cornell University Press, Ithaca and London, 1998.
- MILLS, Charles. The Racial Contract. Cornell University Press Ithaca And London, 1997.
- MOEHLECKE, S. Ação afirmativa no ensino superior: entre a excelência e a justiça social In: Educação e Sociedade, Campinas, SP, v. 25, n. 88, p. 757-776. Especial, out. 2004.
- MONALDI, Francisco; PENFOLD, Michael. Institutional Collapse: The Rise and Decline of Democratic Governance in Venezuela. In: HAUSMANN, Ricardo; RODRÍGUEZ, Francisco. Venezuela Before Chávez: Anatomy of an Economic Collapse. The Pennsylvania State University Press University Park, Pennsylvania, 2014, p. 285 -320.
- MORENO, Susana. El pueblo negro en el estado plurinacional del Ecuador: ¿una oportunidad de reconocimiento o un reconocimiento sin oportunidades?. In: Periferias, fronteras y diálogos: actas del XIII Congreso de Antropología de la FAAEE Universidad de Sevilla. Departamento de Antropología Social, p 1139-1157, 2015.
- MORRISON, Judith. Social movements in Latin America: The power of regional and national networks. Em: DIXON, Kwame; BURDICK, John (eds). Comparative Perspectives on Afro-Latin America. University Press of Florida, Florida, 2012.
- MUNANGA, Kabengele. Rediscutindo a mestiçagem no Brasil: identidade nacional *versus* identidade negra. Petrópolis: Editora Vozes, 1999.

- MURRAY, Carolyn; SMITH, Owens. White privilege: The rethoric and the facts. Em: HARRIS, Dean (ed.), *Multiculturalism from the margins: non-dominant voices*, p. 103-127, 1995.
- NASCIMENTO, De Winnie Mandela à Baixada Fluminense: Tribunais populares como estratégia de reagir à morte e confeccionar mundos habitáveis. *SUR* 28 - v.15 n.28, 19 – 34, 2018.
- OCHY, Curiel. *La Nación Heterosexual. Análisis del discurso jurídico y régimen heterosexual desde la antropología de la dominación*. Bogotá, D.C: Brecha lésbica y en la frontera, 2013.
- OLIVEIRA, Guacira Cesar de; SANT'ANNA, Wânia. Chega de saudade, a realidade é que.... *Estudos Feministas*, Florianópolis, v. 10, n. 1, p. 199, jan. 2002. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/ref/article/view/S0104-026X2002000100013/8776>.
- ONU. Declaração e Programa de Ação adotados na III Conferência Mundial de Combate ao Racismo, Discriminação Racial, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Correlata. 31 de agosto a 8 de setembro de 2001, Durban – África do Sul. Em: <https://www.oas.org/dil/port/2001%20Declaração%20e%20Programa%20de%20Ação%20adotado%20pela%20Terceira%20Conferência%20Mundial%20contra%20o%20Racismo,%20Discriminação%20Racial,%20Xenofobia%20e%20Formas%20Conexas%20de%20Intolerância.pdf>
- OQUENDO, Leyla. Reflexiones para un discurso de género. Sobre la historia de la esclavitud femenina em América. *Temas De Nuestra América. Revista De Estudios Latinoamericanos*, 26(48), 79-86
- OSPINA, Pablo. Historia de un desencuentro: Rafael Correa y los movimientos sociales en el Ecuador (2007-2008). Em: HOETMER, Rafael (coord). *Repensar la política desde América Latina: cultura, Estado y movimientos sociales*. Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Programa democracia y transformación global. Lima, 2009.
- OUTLAW, Lucius. Racial and ethnic complexities in American Life: Implications for African Americans. Em: HARRIS, Dean (ed.), *Multiculturalism from the margins: non-dominant voices*, p. 103-127, 1995.
- PAGE, Tiffany. Race, Ethnicity, and Politics in Venezuela. In: SÁENZ, Rogelio; EMBRICK, David; RODRÍGUEZ, Néstor (Eds.). *The International Handbook of the Demography of Race and Ethnicity*. Springer, London, 2015. P. 111-128
- PANIZZA, Fancisco. La marea rosa. Análisis de Coyuntura, Rio de Janeiro: OPSA, n, 8, p. 1-16, 2006. In: <http://www.plataformademocratica.org/Publicacoes/22201.pdf>
- PATEMAN, Carole; Mills, Charles. *Contract and Domination*. UK: Polity Press, 2007.
- PEREIRA, Amauri Mendes. Um raio em céu azul: reflexões sobre a política de cotas e a identidade nacional brasileira. *Estud. afro-asiát.*, Rio de Janeiro, v. 25, n. 3, p. 463-482, 2003.
- PERRY, Keisha-Khan; RAPPAPORT, Joanne. Making a Case for Collaborative Research with Black and Indigenous Social Movements in Latin America. In: HALE, Charles; STEPHEN, Lynn (eds). *Otros saberes: collaborative research on indigenous and Afro-*

descendant cultural politics. School for Advanced Research Global Indigenous Politics Series SARPRESS, Santa Fé, 2013.

- PETRUCCELLI, José Luis. Raça, identidade, identificação: abordagem histórica conceitual. 2013 In: PETRUCCELLI, José Luis; SABOIA, Ana Lucia (Orgs.) Características étnico-raciais da população: Classificações e identidades. Rio de Janeiro, 2013.
- Plataforma política del pueblo afroecuatoriano : construcción plural y colectiva promovida por especialistas afroecuatorianos, líderes y lideresas de organizaciones de Carchi, Esmeraldas, El Oro, Guayas, Imbabura, Pichincha, Sucumbíos [s.l.]: Centro de Educación y Promoción Popular : National Endowment for Democracy. 2007. 74 p.
- QUIJANO, Aníbal. Colonialidad del poder y clasificación social. In: CASTRO-GÓMEZ, S; GROSGOUEL, R. (Eds). El giro decolonial. Reflexiones para una diversidad epistémica más allá del capitalismo global. Bogotá: Siglo del Hombre Editores; Universidad Central, Instituto de Estudios Sociales Contemporáneos y Pontificia Universidad Javeriana, Instituto Pensar, p. 93-126, 2007.
- RAHIER, Jean Muteba. Blackness, the “racial” spatial order, migrations, and Miss Ecuador 1995–1996. *American Anthropologist* 100 (2):421–430, 1998.
- RAHIER, Jean; PROSPER, Mamyrah. Chapter 4: Afrodescendants, the Multicultural Turn and the “New” Latin American Constitutions and Other Special Legislations: Particularities of the Andean Region. Em: RAHIER, Jean. Blackness in the Andes Ethnographic Vignettes of Cultural Politics in the Time of Multiculturalism. Palgraven Macmillan, 2014.
- RAHIER, Jean. Afro-Ecuadorian community organizing and political struggle: Influences on and participation in constitutional processes. DIXON, Kwame; BURDICK, John (eds). *Comparative Perspectives on Afro-Latin America*. University Press of Florida, Florida, 2012a.
- RAHIER, Jean. Blackness in the Andes Ethnographic Vignettes of Cultural Politics in the Time of Multiculturalism. Palgraven Macmillan, 2014.
- RAHIER, Jean. Interview with María Alexandra Ocles Padilla, Former Minister, Secretaría de Pueblos, Movimientos Sociales y Participación Ciudadana, Ecuador. by Jean Muteba Rahier with Mamyrah A. Dougé-Prosper. In: RAHIER, Jean (ed). *Black social movements in Latin-America: from monocultural mestizaje to multiculturalism*. Palgrave Macmillan, New York, 2012, pp. 169-182.
- RAHIER, Jean. Introduction: Black Social Movements in Latin America: From Monocultural Mestizaje and “Invisibility” to Multiculturalism and State Corporatism/Co-optation. In: RAHIER, Jean (ed). *Black social movements in Latin-America: from monocultural mestizaje to multiculturalism*. Palgrave Macmillan, New York, 2012b, pp. 1-14.
- RAMÍREZ, Franklin; STOESSEL, Soledad. Postneoliberalismo, cambio y conflicto político en el Ecuador de la Revolución Ciudadana. Em ARGENTO; CICCONE (Comps.), *Pulsión de cambio. Movimiento latinoamericano en la construcción de proyectos contra-hegemónicos* (pp. 133-190). Rosario: Editorial Último Recurso. 2015.
- RAMÍREZ, Franklin. Mucho más que dos izquierdas. *Nueva Sociedad*, p, 30-44, n. 205, sep/oct, 2006.

- RATHBUN, Brian. Interviewing and qualitative field methods: pragmatism and practicalities. In: In: BOX-STEFFENSMEIER, et. al. The Oxford Handbook of Methodology. Oxford University Press, 2010.
- Red de Organizaciones Afrovenezolanas (s/f). ¿Por qué una red de organizaciones afrovenezolanas?. Documento divulgativo.
- RESTREPO, Eduardo. Etnización de la negritud: la invención de las “comunidades negras” como grupo étnico em Colombia. Universidad del Cauca, Popayán, 2013.
- REY, Juan Carlos. La democracia venezolana y la crisis del sistema populista de reconciliación. Revista de Estudios Políticos, número 74, octubre-diciembre 1991. Disponível em: http://www.cepc.es/rap/Publicaciones/Revistas/3/REPNE_074_518.pdf
- REZENDE, Flávio. Razões emergentes para a validade dos estudos de caso na ciência política comparada. Revista Brasileira de Ciência Política, nº 6. Brasília, julho - dezembro de 2011, pp. 297-337.
- RIBEIRO, Matilde (Org.). As políticas de igualdade racial. Reflexões e perspectivas. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2012.
- RIBEIRO, Matilde. Institucionalização das políticas de promoção da igualdade racial no Brasil: Percursos e estratégias – 1986 a 2010. Tese de doutoramento. USP, 2013.
- RIOS, Flávia. A questão racial na formação dos partidos brasileiros: os casos PT e do PDT no contexto da redemocratização. Revista Terceiro Milênio, 2v3, n2, 2014.
- RIOS, Flávia. Antirracismo, movimentos sociais e Estado (1985-2016). Em: LAVALLE, Adrian, et al. (Orgs.). Movimentos sociais e institucionalização: políticas sociais, raça e gênero no Brasil pós-transição. EDUERJ, 2018.
- RIVERA CUSICANQUI Silvia. Democracia liberal y democracia del Ayllu: El caso del norte de Potosí, Bolivia. Em: Violencias (re)encubiertas em Bolivia, Piedra Rota, La Paz, 2010.
- ROBERTS, Kenneth. Beyond Neoliberalism: Popular Responses to Social Change in Latin America. Em: Burdick, John; Oxhorn, Philip; Roberts, Kenneth. Beyond Neoliberalism in Latin America? Societies and Politics at the Crossroads. Palgrave Macmillan, USA, 2009.
- ROBERTS, Madeleine. (2019). From “A Foot in the Kitchen” to “A Foot in the Door”: the PEC das Domésticas in Brazil and its Opportunities and Challenges. *Mundos do Trabalho*. 10. 31-59.
- RODRIGUES, Carlos. State and Social Movements in Brazil: An Analysis of the Participation of Black Intellectuals in State Agencies. In: RAHIER, Jean (ed). Black social movements in Latin-America: from monocultural mestizaje to multiculturalism. Palgrave Macmillan, New York, 2012, pp. 185-199.
- RODRIGUES, Cristiano. Afro-latinos em Movimento: Protesto Negro e Ativismo Institucional no Brasil e na Colômbia. 1. ed. Curitiba: Appris, 2020. v. 1. 255p.
- RODRIGUES, Cristiano. Movimentos Negros e Estado no Brasil e Colômbia em Perspectiva Comparada, Tese de doutorado, 2014a.

- RODRIGUES, Cristiano. Reforma Constitucional, Políticas Públicas e Desigualdades Raciais no Brasil e Colômbia: um (breve) apontamento analítico. *Revista de História Comparada (UFRJ)*, v. 8, p. 236-274, 2014b.
- RODRIGUES, Vera. Entre Quilombos e Palenques: Um estudo Antropológico sobre políticas públicas de reconhecimento no Brasil e na Colômbia. Tese de doutorado, USP, 2012.
- RODRIGUES, Vera. Programa Brasil Quilombola: um ensaio sobre a política pública de promoção da igualdade racial para quilombos. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, v. 15, p. 263-278, 2010.
- RODRÍGUEZ-GARAVITO, César (Coord.). *El derecho en América Latina: un mapa para el pensamiento jurídico del siglo XXI*. Argentina: Século XXI, p. 139-160, 2011.
- RUETTE, Krisna. The left-turn of multiculturalism: indigenous and afrodescendant social movements in northwestern Venezuela. In: <http://hdl.handle.net/10150/203000> A Dissertation Submitted to the Faculty of the School of Anthropology in Partial Fulfillment of the Requirements for the Degree of Doctor of Philosophy in the Graduate College the University of Arizona, 2011.
- SADER, Emir. *Posneoliberalism en América Latina*. Clacso. Buenos Aires, 2008.
- SANSONE, Livio. *Negritude sem etnicidade: O local e o global nas relações raciais, culturas e identidades negras do Brasil*. Edufba, 2003.
- SANSONE, Livio. *Racismo sem Etnicidade: Políticas Públicas e Discriminação Racial em Perspectiva Comparada*. Dados, Rio de Janeiro, v. 41, n. 4, p. 751-783, 1998.
- SANTOS, Marcio. Políticas de ação afirmativa comparadas no Brasil e na Colômbia. *Revista Ciências Sociais Unisinos*, v. 52, p. 137-148, 2016.
- SANTOS, Marcio. *Políticas raciais comparadas: movimentos negros e estado no Brasil e na Colômbia (1991-2006)*. Tese de doutorado, UERJ, 2012.
- SANTOS, Sônia. As ONGs de mulheres negras no Brasil. *Sociedade e Cultura*, Goiânia, v. 12, n. 2, p. 275-288, jul./dez. 2009.
- SARTORI, Giovanni. Multiculturalismo contra pluralismo. *Claves de razón práctica*. Madrid, n. 107, p. 4-8, nov. 2000.
- SCHAVELZON, Salvador. *Cosmopolítica constituinte da complexidade na Bolívia: a Constituição “aberta” e o surgimento do estado plurinacional*. *Revista de estudos em relações interétnicas*. Vol. 18, N1, 2014.
- SEGIB (Secretaría General Iberoamericana). *Organizaciones de la Población Afrodescendiente de América Latina 2016*. Disponível em: <https://www.segib.org/pt-br/?document=organizacoes-da-populacao-afrodescendente-de-america-latina-2016>
- SERNA, Miguel. Giro a la izquierda en América Latina: entre renovación y profesionalización de las elites. In: *El Uruguay desde la Sociología*. Montevideo: Facultad De Ciencias Sociales. Universidad de la República, p.: 197-222, 2010.
- SHARMA, Sohan; TRACY, Sue; KUMAR, Surinder. Venezuela – Ripe for U.S. intervention? *Race and Class*, 45 (4), 61–74. 2004

- SILVA, Carlos da. State and Social Movements in Brazil An Analysis of the Participation of Black Intellectuals in State Agencies. In Rahier, Jean (eds) Black Social Movements in Latin America. Palgrave Macmillan, New York, 2012a.
- SILVA, Fabrício da. Até onde vai a “onda rosa”? Análise de Conjuntura, Rio de Janeiro: OPSA, n.2, fev, 2010.
- SILVA, Jair Batista da. Racismo e sindicalismo: reconhecimento, redistribuição e ação política das centrais sindicais acerca do racismo no Brasil (1983- 2002). Campinas, SP, 2008.
- SILVA, Joselina da. From the Black Councils to the Federal Special Secretariat for the Adoption of Policies that Promote Racial Equality (SEPPIR) New Identities of the Black Brazilian Movement. In: RAHIER, Jean (ed). Black social movements in Latin-America: from monocultural mestizaje to multiculturalism. Palgrave Macmillan, New York, 2012b, pp. 201-211.
- SILVA, Mércia. Convenção 111 da OIT: A igualdade racial na sociedade, no trabalho, na vida. CNCDR/CUT, Fundação Friedrich Ebert Stiftung, 2008.
- SILVA, Renata de Lima. O corpo limiar e as encruzilhadas: a capoeira angola e os sambas de umbigada no processo de criação em dança brasileira contemporânea. Campinas, SP: [s.n], 2010. (Tese de Doutorado)
- SOSA, Eugenio. La contienda política tras el golpe de Estado oligárquico De la resistencia en las calles hacia la disputa político/electoral. Bajo el Volcán, 11(17),21-42. 2011.
- SOUZA, Clóvis de. A que vieram as conferências nacionais? Uma análise dos objetivos dos processos realizados entre 2003 e 2010. Rio de Janeiro: IPEA, 2012.
- SPIVAK, Gayatri C. Interview with Angela McRobbie. Block (10), 1985, pp.5-9.
- STAVENHAGEN, Rodolfo. Identidad indígena y multiculturalidad en América Latina. Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades, vol. 4, n 7, 2002
- STOESSEL, Soledad. Giro a la izquierda en la América Latina del siglo XXI: Revisitando los debates académicos. Polis, Dic 2014, vol.13, no.39, p.123-149.
- SUWWAN, Leila. Governo e delegação do Brasil divergem. Folha de São Paulo. 31 de agosto de 2001. Em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/mundo/ft3108200105.htm>
- SVAMPA, Maristella (2013): ‘Consensus de los Commodities’ y lenguajes de valoración en América Latina”, Nueva Sociedad, N°. 244, pp. 30-46.
- SVAMPA, Maristella 2015, '*América Latina: de nuevas izquierdas a populismos de alta intensidad*', Memoria, 256, November.
- SVAMPA, Maristella 2015, '*América Latina: de nuevas izquierdas a populismos de alta intensidad*', Memoria, 256, November.
- SVAMPA, Maristella. Argentina: una cartografía de las resistencias (2003-2008). OSAL, N° 24: pp. 17-49, 2008.
- TAYLOR, Charles. Multiculturalism and “The politics of recognition”. New Jersey: Princeton University Press, 1994.

- TELLES, Edward. Demography of Race in Brazil. In: SÁENZ, Rogelio; EMBRICK, David; RODRÍGUEZ, Néstor (Eds.). *The International Handbook of the Demography of Race and Ethnicity*. Springer, London, 2015. P. 151-170.
- TORRE, Carlos de la; ANTÓN, Jhon. The Afro-Ecuadorian Social Movement: Between Empowerment and Co-optation. In: RAHIER, Jean (ed). *Black social movements in Latin-America: from monocultural mestizaje to multiculturalism*. Palgrave Macmillan, New York, 2012, pp. 135-150.
- TORRE, Carlos de la. Afro-Ecuadorian Responses to Racism: Between Citizenship and Corporatism. Em: DZIDZIENYO, Anani; OBOLER, Suzanne. *Neither Enemies nor Friends: Latinos, Blacks, Afro-Latinos*. Palgrave Macmillan, USA, 2005.
- TOURAINÉ, Alan. Entre Bachelet y Morales, ¿existe una izquierda en América Latina?. *Nueva Sociedad*, n. 205, sep/oct, p. 46-55, 2006.
- UZCÁTEGUI, Rafael. *Venezuela: La Revolución como espectáculo: Una crítica anarquista al gobierno bolivariano*, Caracas, El Libertario, 2010.
- VALENCIA, Cristóbal. Active marooning: Confronting Mi Negra and the Bolivarian revolution. *Radical History Review*, 103 (Winter), 117–130. 2009.
- VALENCIA, Cristóbal. *We Are the State!: Barrio Activism in Venezuela's Bolivarian Revolution*, The University of Arizona Press, 2015.
- VAN COTT, Donna Lee. *From Movements to Parties in Latin America: The Evolution of Ethnic Politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.
- VAN COTT, Donna Lee. Multiculturalism versus neoliberalism in Latin America. In BANTING, Keith; KYMLICKA, Will (Eds.). *Multiculturalism and the welfare state: recognition and redistributions in contemporary democracies*. Oxford: Oxford University Press. 2006, p. 272-296.
- VAN COTT, Donna Lee. *The friendly liquidation of the past: the politics of diversity in Latin America*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 2009. Digital Research Library 2009-12-22. In: https://digital.library.pitt.edu/islandora/object/pitt%3A31735055592251/viewer#page/4/mode/2up_
- VAN COTT, Donna. *Radical Democracy in the Andes*. Cambridge University Press. 2008.
- VAN DIJK, Teun (Coord). *Racismo y discurso en América Latina*. Barcelona: Gedisa, 2007.
- VARGAS, João; COSTA. “Hyperconsciousness of Race and Its Negation: The Dialectic of White Supremacy in Brazil” *Identities* 11 (4):443–470. 2004
- VERA Santos, Rocío. 2015b. “Barrio Afrodescendiente en Quito: Identidades, re-presentaciones y multiterritorialidades”. *Revista Universitas Humanística* N. 80, Bogotá, 265-292.
- VERA, Rocío. 2015a. *Dinámicas de la negritud y africanidad. Construcciones de la afrodescendencia en Ecuador*. Quito: Abya Yala.
- VERA, Rocío. *La etnoeducación como posicionamiento político e identitario del pueblo afroecuatoriano*, *Antropologías del Sur*. vol. 4, n 8, 2017.

- VERA, Rocío. Mujeres Afroecuatorianas En Quito: Identidades, Resistencia y Acción Política. *Mundos Plurales. Revista Latinoamericana De Políticas y Acción Pública* 3 (1), 33-54, 2016.
- VIVEROS, Sonia. Mujeres afroecuatorianas: Avances y Retos para Alcanzar la Equidad en Ejercicio Pleno de Nuestros Derechos. Research Institute at the Hutchins Center, may, 2018.
- WADE, Peter. *Race and ethnicity in Latin America*. Plutopress New York, 2a edição, 2010 (1997).
- WALSH, Catherine; LEÓN, Edizon. Afro-andean thought and diasporic ancestry In: Banchetti-Robino, M, p. and Headley, C.R. (Eds). *Shifting the geography of reason: Gender, science and religion*. United Kingdom: Cambridge Scholars press, p. 211-224, 2006.
- WALSH, Catherine. (De) Construir la interculturalidad: Consideraciones críticas desde la política, la colonialidad y los movimientos indígenas y negros en el Ecuador. In: FULLER, Norma. *Interculturalidad y política: desafíos y posibilidades*. Lima: Red para el desarrollo de las ciencias sociales en el Perú, p. 115-142, 2002a.
- WALSH, Catherine. Acción afirmativa en perspectiva afrorreparativa. Em: PILA, Viviana; ANTÓN, Jhon; CAICEDO, Danilo (Eds.). *Pueblos afrodescendientes y derechos humanos: Del reconocimiento a las acciones afirmativas. Una perspectiva jurídica, antropológica, sociológica e histórica de los derechos humanos de los afrodescendientes en el Ecuador*. Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos; Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Quito, 2011.
- WALSH, Catherine. Affirmative action(ing)s and postneoliberal movement in South America and Ecuador. *Cultural Dynamics* Vol 27 (I) 19-41, abril, 2015.
- WALSH, Catherine. Afro In/Exclusion, Resistance, and the “Progressive” State (De)Colonial Struggles, Questions, and Reflections. In: RAHIER, Jean (ed). *Black social movements in Latin-America: from monocultural mestizaje to multiculturalism*. Palgrave Macmillan, New York, 2012, pp. 15-34.
- WALSH, Catherine. Development as Buen Vivir: Institutional arrangements and (de)colonial entanglements. *Development* 53 (1): 15–21. 2010
- WALSH, Catherine. Interculturalidad y colonialidad del poder: Un pensamiento y posicionamiento “otro” desde la diferencia colonial. In: CASTRO-GÓMEZ, S; GROSFOGUEL, R. (Eds). *El giro decolonial. Reflexiones para una diversidad epistémica más allá del capitalismo global*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores; Universidad Central, Instituto de Estudios Sociales Contemporáneos y Pontificia Universidad Javeriana, Instituto Pensar, p. 47-62, 2007b.
- WALSH, Catherine. The (Re)articulation of Political Subjectivities and Colonial Difference in Ecuador: Reflections on Capitalism and the Geopolitics of Knowledge. *Nepantla* 3 (1):61–97, 2002b.

- WALSH, Catherine. Un pensamiento y posicionamiento otro desde la diferencia colonial. In: WALSH, C; MIGNOLO, W; GARCÍA LINERA, A. Interculturalidad, descolonización del Estado y del conocimiento. Buenos Aires: Del Signo, p. 21-70, 2006.
- WELSCH, Friederich; REYES, Gabriel. ¿Quiénes son los revolucionarios? Perfil sociodemográfico e ideopolítico del chavismo. *Stockholm Review of Latin American Studies*. 1: pp.53-65. 2006
- WERNECK, Jurema. Nossos passos vêm de longe! Movimentos de mulheres negras e estratégias políticas contra o sexismo e o racismo. *Revista da Associação Brasileira de Pesquisadores/as Negros/as (ABPN)*, [S.l.], v. 1, n. 1, p. 07-17, jun. 2010. Disponível em: <<http://abpnrevista.org.br/revista/index.php/revistaabpn1/article/view/303>>
- WERNECK, Jurema. O dia seguinte: a conferência mundial contra o racismo e suas consequências. *Revista Articulação de ONGs de Mulheres Negras Brasileiras*, n 1, p 10-13, maio, 2003.
- WEYLAND, Kurt. The performance of leftist governments in Latin America: conceptual and theoretical issues, pp. 1- 28. Em: WEYLAND, Kurt; MADRID, Raúl; HUNTER, Wendy. *Leftist governments in Latin America*. Cambridge University Press, 2010.
- WHITTEN, Norman; QUIROGA, Diego. “To rescue national dignity”: Blackness as quality of nationalist creativity in Ecuador. Em: WHITTEN, Norman; TORRES, Arlene. *Blackness in Latin America and the Caribbean*. Indiana University Press. 1998.
- WHITTEN, Norman. Symbolic Inversion, the Topology of El Mestizaje, and the Spaces of Las Razas in Ecuador. *Journal of Latin American Anthropology*, 8(1), 52–85. 2008.
- WRIGHT, Winthrop. *Café con leche: race, class, and national image in Venezuela*, University of Texas Press, 1990.
- YASHAR, Deborah. *Contesting citizenship in Latin America: The rise of indigenous movements and the postliberal challenge*. Cambridge University Press. New York, 2005.
- YASHAR, Deborah. Does Race Matter in Latin America?: How Racial and Ethnic Identities Shape the Region’s Politics. March/April, 2015. Disponível em: <https://www.foreignaffairs.com/articles/south-america/2015-02-16/does-race-matter-latin-america>
- YOUNG, Iris Marion. *Justice and the politics of difference*. New Jersey: Princeton University Press, 1990.
- YOUNG, Iris Marion. Vida Política y Diferencia de Grupo: Una Crítica del Ideal de Ciudadanía Universal. In: CASTELLS, C. (Comp.). *Perspectivas Feministas en Teoría Política*. España: Paidós, p. 99-126, 1996.
- YRIGOYEN, Raquel. El horizonte del constitucionalismo pluralista: del multiculturalismo a la descolonización. In: RODRÍGUEZ, César (Coord.). *El derecho en América Latina: un mapa para el pensamiento jurídico del siglo XXI*. Argentina: Século XXI, p. 139-160.
- ZIBECHI, R. Governments and Movements: Autonomy or New Forms of Domination? *Socialism and Democracy*, 24(2), 1–7, 2010.
- ŽIŽEK, Slavoj (2009). *En defensa de la intolerancia*. Madrid: Sequitur, 2009.

Anexos

Quadro 1: Lista de pessoas entrevistadas para esta pesquisa

Entrevistada/Entrevistado	
Brasil	
Arthur Antônio dos Santos Araújo	Servidor público concursado Transferido temporariamente para a Seppir. Chefe da assessoria parlamentar (2011-2016)
Arthur Silva	Servidor público concursado Seppir (2011-2015)
Denise Antônia de Paula	Seppir (2003-2008) Movimento Negro Unificado contra a Discriminação Racial Fundadora da Comissão Nacional contra a Discriminação Racial na Central Única de Trabalhadores
Eunice Lea de Moraes	Assessora da Ministra da Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial da Presidência da República (2013-2015) Coordenadora de Projetos da Secretaria de Políticas para as Mulheres (2007-2012) Representante suplente da Secretaria de Políticas para as Mulheres ante o Cnpir (2007-2012) Representante suplente do Ministério do Trabalho ante o Cnpir (2003-2007) Coordenadora Geral do Programa de Qualificação Profissional do Ministério do Trabalho e Emprego (2003-2007)
Larissa Amorim	Rede Estadual de Mulheres Negras (MG) Participou da elaboração do plano de governo Brasil sem Racismo Movimento do Hip-Hop Movimento Negro Unificado Pastoral do Negro
Martvs Chagas	Secretário Nacional da Secretaria de Combate ao Racismo do Partido dos Trabalhadores (2001-2007) (2020) Foi Secretário Executivo da SEPPIR (2003-2011). Secretário Nacional de Ações Afirmativas da Seppir (2009) Articulador junto à sociedade civil para a criação da Seppir
Roberto Carlos da Silva Borges	Assessor Especial da Ministra – Seppir (2015) Pro-reitor de políticas afirmativas e estudantis na Unilab
Equador	
Alexandra Ocles	Titular da Secretaria de Gestión de Riesgos (2017-2020) Titular da Secretaria (com <i>status</i> ministerial) de Pueblos y Participación Ciudadana (2008-2011) Asambleísta Nacional (2013-2017) Asambleísta constituyente pelo Movimiento Ruptura dos 25 (2007-2008) Diputada Nacional suplente pelo Partido Socialista e o Frente Amplio (2003-2007) Delegada de la Presidencia ante el Consejo de Género

Catherine Chalá	Directora de Corresponsabilidad del Ministerio de inclusión económica y social (2015) Directora de formación ciudadana da Secretaría de Pueblos, movimientos sociales y participación ciudadana (2011) Coordinadora da CONAMUNE (1999) Fundadora da Federación de Grupos Negros de Pichincha (Fognep)
Daniel Cañola	Consejero por los Pueblos afrodescendientes para el Consejo de Protección de Derechos de la Alcaldía de Quito (2018) Presidente de la Asona
Irma Bautista Nazareno	Coordinadora da Conamune Técnica da Área Salud Intercultural Afro del Ministerio de la Salud (2008-2020) Movimiento Afroecuatoriano MAEC (2007) Presidenta de la Confederación Nacional Afroecuatoriana CNA (2003-2004) Federación de Organizaciones y Grupos negro de Pichincha FOGNEP (2000) Fundadora da Conamune (1999)
José Chalá	Asambleísta (2007-2021) Secretario Ejecutivo da Corporación de Desarrollo de Afroecuatorianos-Codae (2007-2016) Presidente e fundador da Confederación Nacional Ecuatoriana (2001-2003) Representante de Ecuador en la Conferencia de Durban (2001) Fundador da Federación de Comunidades y Organizaciones Negras de Imbabura y Carchi FECONIC (1997) Fundador do Centro de Investigaciones Familia Negra (1983)
Juan Carlos Ocles	Concejal suplente por el Movimiento Alianza País (2012) Fundador del Centro de Desarrollo y Equidad Racial Desmond Tutu (2007) Fundador del Grupo Martín Luther King Fundador de la Asociación 29 de junio (1996) Miembro de la Asona (1995)
Juan Montaña Escobar	Escritor. Militante histórico do processo organizativo afroecuatoriano desde os anos 70 não associado. Asambleísta constituyente (2008) Consejo de Participación Ciudadana (2018)
Karen Vila Pavón	Fundadora de Afriquito (2012) Federación de Organizaciones y Grupos Negros de Pichincha (Fognep) Modelo e activista en <i>Adiss Abeba</i> Del movimiento juvenil afroecuatoriano
Mercedes Vargas	Analista en la Unidad de comunicación en el Consejo Nacional de Pueblos y Nacionalidades (2016) Coordinadora em la provincia de Esmeraldas da Corporación de Desarrollo de los Afroecuatorianos Codae (2008) 20 anos de activismo
Nibo Estuardo Delgado	Coordinador da mesa técnica do Decenio internacional capítulo Ecuador Presidente de la Federación de Organizaciones y Grupos Negros de Pichincha (Fognep) Subsecretario da Confederación Nacional Afroecuatoriana (2003-2007) Miembro del Comité Organizador do Decenio Afrodescendiente Capítulo

	Ecuador Presidente de la Organización Tierra Nuestra (1995)
Sonia Viveros Padilla	Enlace de Ecuador en la Rede de Mulheres Afrolatinoamericanas e caribeñas (2018). Directora de la Fundación de Desarrollo Social y Cultural Afroecuatoriana Azúcar (criada em 1993, constituída legalmente em 2000) Miembro de la Coordinadora Nacional de Mujeres Negras CONAMUNE. Gerente del Plan Plurinacional contra la Discriminación Racial (2012-2014). CONPLADEIN (1998-2004). Trabajó na Confederación de Pueblos y Nacionalidades Indígenas del Ecuador CONAIE (1991). Representante de Ecuador en la Conferencia de Durban Candidata a Diputada nacional por el Movimiento Político Pachakutik (1998) Candidata por el Movimiento Político Acción Democrática Ecuatoriana (2018) Gerente interministerial del proyecto Plan Plurinacional contra la discriminación racial Consejera ciudadana Ministerio de Cultural y Patrimonio (2012-2014)
Venezuela	
Beatriz Aiffil	Ministerio del Poder Popular para la Mujer. Dirección de Comunicaciones. Coordinadora del Observatorio de Medios Carmen Clemente Travieso del Ministerio de la Mujer. Movimiento de mulheres negras. Fundadora de Trenzas Insurgentes Poeta.
Casimira Monastério	Museo Nacional de la Cultura. Directora (2006-actualmente)
Diógenes Díaz	Diplomata Asesor en el Instituto contra la Discriminación Racial (2019)
Freddy Blanco	Fundación Afroamerica Centro de estudios integrales de Barlovento Delegado de la juventud
Jesús “Chucho García	Jefe de misión diplomática en Angola Zambia Puerto Príncipe Mali y Burkina Faso New Orleans
Karolgue Guevara Cortés	Directora de la Oficina de enlaces con comunidades afrodescendientes (2010-actualmente)
Marizabel Blanco	Consejo Nacional de Comunidades Afrodescendientes (2015-2020) Instituto contra la Discriminación Racial (2013-2014) Oficina de enlaces con comunidades afrodescendientes (2005-2010)