

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS**

**Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas**

**Departamento de Ciência Política**

**Programa de Pós-Graduação em Ciência Política**

**Johanna Katuska Monagreda**

**Estado e cidadania diferenciada a partir do pertencimento étnico-racial  
afrodescendente no Brasil e na Venezuela: uma perspectiva comparada**

**Belo Horizonte**

**2014**

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS

Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas

Departamento de Ciência Política

Programa de Pós-Graduação em Ciência Política

Johanna Katuska Monagreda

Estado e cidadania diferenciada a partir do pertencimento étnico-racial  
afrodescendente no Brasil e na Venezuela: uma perspectiva comparada

**Belo Horizonte**

**2014**

Johanna Katiuska Monagreda

Estado e cidadania diferenciada a partir do pertencimento étnico-racial  
afrodescendente no Brasil e na Venezuela: uma perspectiva comparada

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Orientadora: Marlise Miriam Matos de Almeida

Belo Horizonte

2014



UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

UFMG

## ATA DA DEFESA DA DISSERTAÇÃO DA ALUNA JOHANNA KATIUSKA MONAGREDA

Realizou-se, no dia 10 de novembro de 2014, às 11:00 horas, na sala 2094 da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais, a defesa de dissertação intitulada "*Estado e Cidadania Diferenciada a Partir do Pertencimento Étnico-Racial Afrodescendente no Brasil e na Venezuela: Uma Perspectiva Comparada*", apresentada por JOHANNA KATIUSKA MONAGREDA, número de registro 2012665246, graduada no curso de CIÊNCIAS POLÍTICAS E ADMINISTRATIVAS, como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em CIÊNCIA POLÍTICA, à seguinte Comissão Examinadora: Profa. Marlise Miriam de Matos Almeida - Orientadora (DCP/UFMG), Prof. Juarez Rocha Guimarães (DCP/UFMG), Prof. Rodrigo Ednilson de Jesus (FAE/UFMG) e Prof. Cristiano dos Santos Rodrigues (UFBA).

A Comissão considerou a dissertação:

Aprovada

Reprovada

Finalizados os trabalhos, lavrei a presente ata que, lida e aprovada, vai assinada pelos membros da Comissão.

Belo Horizonte, 10 de novembro de 2014.

Profa. Marlise Miriam de Matos Almeida - Orientadora  
(DCP/UFMG)

Prof. Juarez Rocha Guimarães  
(DCP/UFMG)

Prof. Rodrigo Ednilson de Jesus  
(FAE/UFMG)

Prof. Cristiano dos Santos Rodrigues  
(UFBA)

*Sardinita, sardinita, largame mi mondonguito.*

Felipa Barboza (†)

*Rindo homenaje a mi familia materna: a las mujeres ancestrales que nos abrieron camino, a las mujeres de mi casa, a nuestras luchas y a nuestro amor. Sin ese círculo de amor, protección y soporte familiar jamás lo habría logrado.*

## AGRADECIMENTOS

*Agradezco a mi mamá, Ana Mercedes Monagreda, por mostrarme buenos caminos, por transmitirme su amor por la lectura y por la música de trova, por su paciencia y apoyo incondicional; a mis abuel@s maternos Felipa <sup>(†)</sup> y Juan <sup>(†)</sup>, por ser fuertes y enseñarme a serlo, por alimentar mi infancia con cuentos de sardinas, mondongos y jonrones que atraviesan ciudades en lugar de historias de princesas indefensas; a mis tías: Lourdes, Carmen, Nora y Bertha, por peinar mis cabellos, por las comiditas, por las bendiciones, por levantarme de la cama, por todos los libros que me ayudaron a comprar, por los viajes financiados, por todos los sueños que me ayudan a alimentar, por los abrazos cada vez que vuelvo.*

Ao Alejandro, meu companheiro, meu amigo, meu interlocutor, meu amor: o que é ficar lado a lado...

À Professora Marlise Matos, minha orientadora, pelo seu apoio durante o processo de realização do mestrado. Não apenas com seus múltiplos aportes acadêmicos, mas também com sua solidariedade e amizade, Marlise fez deste um processo intelectual e humanamente enriquecedor.

Aos professores que integraram a Comissão Examinadora desta dissertação, o Prof. Juarez Guimarães (DCP/UFMG), o Prof. Rodrigo Ednilson (FAE/UFMG) e o Prof. Cristiano Rodrigues (UFBA). Obrigada pelo seu tempo e dedicação em ler apuradamente cada uma das linhas da minha dissertação e sinalar outras possibilidades analíticas.

Às professoras e aos professores da Pós-graduação em Ciência Política pelos ensinamentos, pelas discussões e os apoios.

Ao André Drumond, pela leitura crítica do projeto de seleção do programa de pós-graduação. Obrigada pelas suas sugestões, foram frutíferas.

Ao Alessandro da Silva, Secretário do Programa de Pós-graduação, pela sua disposição e amabilidade para dar resposta a um grande número de trâmites administrativos entre os dois países.

Às minhas amigas afrovenezuelanas, Mayling Bermúdez e Liliana Rivero, pela generosa disposição para responder todas minhas questões, pelo interesse no avanço do meu trabalho, pelos abraços virtuais. *Gracias*.

À minha amiga afro-americana Obiamaka Ude pela cooperação solidária com o inglês.

Às minhas amigas negras feministas: Larissa, Áurea, Suely, Denise e a minhas amigas e meus amigos da Pós: Leo, Rayza, Clarisse, Débora, Thiago, Flávia, Isis, Weslaine, todos e todas preocupados e preocupadas pela construção de sociedades mais justas, “sambando na cara da sociedade”.

À CAPES-REUNI pela minha bolsa de mestrado e pelo estagio docente.

Ao movimento social afrovenezuelano, principalmente a mi primo Barmen Gutierrez Barboza, a Alexis Machado, Modesto Ruiz, Norma Romero, Solciré Pérez, Nirva Camacho, Blanca Escalona, Enrique Arrieta, William Sequera, Gabriel López e Milco Chacoa por abrir meus olhos para nossas lutas.

## RESUMO

MONAGREDA, Johanna Katiuska. Estado e cidadania diferenciada a partir do pertencimento étnico-racial afrodescendente no Brasil e na Venezuela: uma perspectiva comparada. Belo Horizonte, 2014. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Departamento de Ciência Política, Universidade Federal de Minas Gerais, Minas Gerais, 2014.

O estabelecimento da noção de cidadania, fundamentalmente nomeada e chancelada pelo Estado, conforme sabemos, define quem são os excluídos e as excluídas de uma sociedade política democrática e define, também, as condições para esta inclusão/exclusão. O racismo, como um sistema de dominação, acaba condicionando a própria titularidade de cidadania para alguns grupos e isso se experimenta sempre dentro de um território estatal. Como um conceito e uma prática dinâmica, todavia, o significado da cidadania está em constante disputa. Partindo do modelo teórico de Iris Young (1990, 1996, 2006) sobre a cidadania diferenciada e das propostas da interculturalidade dos estudos decoloniais, se desenhou um conjunto de categorias que permitiram, através de comparação documental, analisar as formas através das quais as instituições estatais do Poder Executivo brasileiras e venezuelanas passaram a implicar (ou não) em formas dinâmicas e ativas (*protagônicas*) de reconstruir a vinculação dos sujeitos afrodescendentes com o Estado.

Analisaram-se neste estudo, a Secretaria Especial de Promoção da Igualdade Racial (SEPPPIR) no Brasil, a *Comisión Presidencial para la Prevención y Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial y otras Distinciones en el Sistema Educativo* (CPPEDR), o *Instituto contra la Discriminación Racial – INCODIR* e o *Consejo Nacional de Comunidades Afrodescendientes* (CONADECAFRO) na Venezuela.

A partir dos múltiplos e heterogêneos pertencimentos coletivos marcados pela(s) diferença(s), particularmente a partir do pertencimento étnico-racial afrodescendente e em franco combate às desigualdades, pretendeu-se observar e constatar esforços de se produzirem formas não excludentes de vinculação com o Estado. Embora com a criação dessas instituições os dois países assumam um compromisso ativo na luta contra o racismo e possibilitem a inclusão de outras perspectivas nas estruturas políticas, se evidenciaram também algumas diferenças com relação à inclusão da temática étnico-racial no Estado e nas respostas institucionais oferecidas por ambos os países.



Uma primeira diferença está no reconhecimento da correlação entre racismo e desigualdade social, que aparece explicitamente no Brasil, enquanto na Venezuela isso ainda não é evidenciável, particularmente pela carência de dados estatísticos; conseqüentemente a Venezuela continua a insistir apenas na ampliação das políticas universais, enquanto o Brasil persegue a complementariedade entre políticas universais e políticas focalizadas; a segunda diferença encontrada, decorrente da anterior, está na diferença de foco nos dois países com relação ao problema do racismo: no Brasil se enuncia como promover a igualdade racial, enquanto na Venezuela se orienta mais a prevenir as manifestações expressas de racismo; a terceira diferença a se salientar radica na centralidade institucional que assume a questão racial no Brasil com a criação da SEPPIR, enquanto na Venezuela não existe um ente orientador da política racial, mas várias instâncias pulverizadas e com esforços parciais na luta contra o racismo.

Palavras-chave: Estado, cidadania diferenciada, afrodescendência, racismo, política de igualdade racial (Brasil-Venezuela).

## **ABSTRACT**

MONAGREDA, Johanna Katiuska. The state and citizenship differentiated by belonging to African ethno-racial descent in Brazil and Venezuela: a comparative perspective. Belo Horizonte, 2014. Dissertation (Master of Political Science) - Department of Political Science, Federal University of Minas Gerais, Minas Gerais, 2014.

The establishment of the notion of citizenship, fundamentally named and legitimized by the State, as we know, defines who are excluded in a democratic society and also defines the conditions of inclusion and exclusion. Racism as a system of domination conditions the very title of citizenship for some groups and this occurs within the territory of a state. As a concept and dynamic practice, the significance of citizenship is constantly disputed. From the theoretical model of Iris Young (1990, 1996, 2006) differentiated citizenship is a proposal of intercultural de-colonial studies, designed in conjunction of categories that permit, after textual comparison, analyzes the ways in which Brazilian and Venezuelan state institutions with executive power implicate (or do not implicate) the dynamic and active inclusion of African descendants in the State.

Analyzed in this study is the Special Secretary for the Promotion of Racial Equality (a Secretaria Especial de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR)) of Brazil ,Analisaram-se neste estudo, a Secretaria Especial de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR) no Brasil, The Presidential Commission for the Prevention and Elimination of all forms of Racial Discrimination and other Prejudices in the Education System (a Comisión Presidencial para la Prevención y Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial y otras Distinciones en el Sistema Educativo(CPPEDR)), The Institute Against Racial Discrimination (o Instituto contra la Discriminación Racial – INCODIR), and the National Council of African descendant Communities (o Consejo Nacional de Comunidades Afrodescendientes (CONADECAFRO)) in Venezuela.

From multiple heterogeneous affiliations with African descent collectives that combat inequality, their aim was to observe and note efforts to create non-exclusive partnerships with the State. With the creation of these institutions, these two countries assume an active responsibility in the fight against racism and the possibility for the inclusion of other perspectives in political structures. Some differences are also evidenced in relation to the inclusion of ethno-racial themes in the State and in the institutional responses offered by both countries.

One of the primary differences is the recognition of the correlation between racism and social inequality that appears explicitly in Brazil, while in Venezuela it is not obvious, particularly because of the shortage of statistical data. Consequently, Venezuela continues to insist on the expansion of universal politics while Brasil pursues complementarity between universal politics and focused politics. The second difference encountered is their focus in relation to the problem of racism. Brazil, is stated as promoting racial equality, while Venezuela is oriented towards preventing the manifestation of racism. The third difference lies in the institutional centrality that addresses the subject of race, in Brazil with the creation of SEPPPIR and in Venezuela where there is no entity guiding a racial politic but various instances sprayed and with partial efforts in the fight against racism.

Keywords: State, differentiated citizenship, Afro-descendance, racism, politic of racial equality (Brazil-Venezuela).

## **LISTA DE QUADROS**

Quadro 1. Inovações institucionais e legais para a população afrovenezuelana

Quadro 2. Inovações institucionais e legais para a população afro-brasileira

Quadro 3: Instituições selecionadas

Quadro 4: Categorias de análise e indicadores

Quadro 5: Documentos jurídicos analisados para cada país.

## LISTA DE SIGLAS

AD	Acción Democrática
CONADECAFRO	Consejo Nacional de Comunidades Afrodescendientes
CPPEDR	Comisión Presidencial para la Prevención y Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial y otras Distinciones en el Sistema Educativo
FHC	Fernando Henrique Cardoso
G.O.	Gaceta Oficial
G.O.E.	Gaceta Oficial Extraordinaria
INCODIR	Instituto contra la Discriminación Racial
MNU	Movimento Negro Unificado
PSUV	Partido Socialista Unido de Venezuela
PT	Partido dos Trabalhadores
ROA	Red de Organizaciones Afrovenezolanas
SECR-PT	Secretarias Estaduais de Combate ao Racismo
SEPPIR	Secretária Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial
SMCR-PT	Secretarias Municipais de Combate ao Racismo
SNCR-PT	Secretaria Nacional de Combate ao Racismo
CNPIR	Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial
SUS	Sistema Único de Saúde

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO .....	15
1. DESAFIOS CLÁSSICOS E CONTEMPORÂNEOS NA CONSTRUÇÃO DO CONCEITO DE CIDADANIA .....	24
<b>1.1. Concepção clássica de cidadania em Marshall .....</b>	<b>24</b>
<b>1.2. Diferentes respostas à concepção de cidadania a partir do pertencimento a grupos. ... 27</b>	
1.2.1. A associação em torno a conflito de interesses: pluralismo. ....	28
1.2.2. As desigualdades no exercício da cidadania: igualitarismo liberal. ....	29
1.2.3. A identidade como uma dimensão política: multiculturalismo e reconhecimento .....	30
1.2.4. Diferenças construídas e subjetividades colonizadas: o foco na interculturalidade. ....	34
1.2.5. Crítica a todas as formas de opressão a partir da epistemologia feminista. ....	39
<b>1.3. A cidadania diferenciada: uma proposta .....</b>	<b>48</b>
2. O DEBATE ÉTNICO-RACIAL: ALGUNS CONCEITOS PRELIMINARES .....	51
<b>2.1. Raça e racismo .....</b>	<b>51</b>
<b>2.2. A ideologia da mestiçagem e o mito da democracia racial.....</b>	<b>55</b>
2.2.1. A política do branqueamento.....	57
2.2.2. A mestiçagem na identidade nacional .....	59
<b>2.3. A identidade política .....</b>	<b>64</b>
3. OS MOVIMENTOS AFRODESCENDENTES E SEU PAPEL NA (RE)FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS .....	68
3.1.1. Os movimentos sociais .....	70
3.1.2. A exigência de políticas públicas nos governos da “onda rosa”.....	76
4. CIDADANIA DIFERENCIADA NAS INSTITUIÇÕES DE LUTA CONTRA O RACISMO E PROMOÇÃO DA IGUALDADE RACIAL DENTRO DOS ESTADOS: CATEGORIAS DE ANÁLISE E INDICADORES.....	87
<b>4.1. Presença de direitos “especiais” ou “específicos” para grupos em situação de opressão ou desvantagem. ....</b>	<b>93</b>
4.1.1. Existência de leis e regras específicas para os grupos .....	93
4.1.2. Existência de políticas afirmativas .....	97
<b>4.2. Presença de desenho institucional inclusivo que promova a participação e a representação dos grupos em situação de opressão ou desvantagem na esfera pública. ....</b>	<b>100</b>

4.2.1.	Existência de mecanismos para promover as considerações e valorações dos grupos na sociedade em geral. ....	101
4.2.2.	Existência de mecanismos de participação paritária. ....	103
4.2.3.	Existência de meios institucionalizados para a expressão de distintas vozes e assuntos, que não sejam só silenciados pelas formas de discurso dominante.....	105
4.2.4.	Existência de mecanismos para garantir responsividade frente ao grupo.....	106
4.2.5.	Existência de múltiplos espaços de participação intragrupais e intergrupos .....	107
<b>4.3.</b>	<b>Presença de mecanismos que garantam a influência dos grupos em situação de opressão ou desvantagem no processo de tomada de decisões. ....</b>	<b>108</b>
4.3.1.	Presença de poder de veto sobre as políticas que lhes afetam .....	108
<b>4.4.</b>	<b>Políticas de transversalização, multidimensionalidade e desconstrução .....</b>	<b>109</b>
4.4.1.	Noção de transversalização .....	109
4.4.2.	Noção de multidimensionalidade e interseccionalidade.....	113
4.4.3.	Existência de políticas que visem à desconstrução do pensamento e de práticas racistas. ....	114
<b>CONCLUSÃO.....</b>		<b>119</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>		<b>124</b>

## INTRODUÇÃO

Nesta dissertação discutiremos, a partir de uma noção de cidadania diferenciada segundo enunciada por Iris Marion Young (1990, 1996, 2006), sobre uma das formas através das quais os Estados brasileiro e venezuelano têm se organizado para dar resposta às demandas dos movimentos negros por uma cidadania mais inclusiva. Isto é, pretendemos salientar e analisar o desenho de algumas instituições estatais de combate ao racismo e de promoção da igualdade racial, especificamente: a Secretária Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR), no Brasil, instância gestora da política de promoção da igualdade racial no nível federal; e no caso venezuelano: a *Comisión Presidencial para la Prevención y Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial y otras Distinciones en el Sistema Educativo* (CPPEDR), o *Instituto contra la Discriminación Racial – INCODIR* e o *Consejo Nacional de Comunidades Afrodescendientes* (CONADECAFRO).

Estamos à procura de uma nova institucionalidade que, por sua vez, conteste a pretensão de homogeneidade e de universalismo das políticas estatais e que também vise superar as desigualdades raciais históricas, que está produzindo transformações na América Latina. O século XXI na região parece assistir a uma série de mudanças na configuração do Estado e na atenção a ser atribuída a fatores tais como as desigualdades de gênero e étnico-raciais que, conforme sabemos, interferem diretamente no pleno exercício da cidadania.

Nesse sentido, o Preâmbulo da Constituição brasileira de 1988, por exemplo, indica não só um compromisso com a garantia da igualdade e da liberdade universais, mas também com a eliminação dos preconceitos e exclusões, um dos elementos simbólicos que impedem o gozo pleno dos direitos. O Estado colombiano em 1991, mediante uma nova Constituição, reconhece e protege a diversidade étnica e cultural da sua Nação, dando origem a uma discussão sobre multiculturalismo que permeou outros países da região. Ainda, mediante o artigo 13, estabelece a possibilidade de se formular políticas públicas a favor de grupos discriminados ou marginalizados. Em 1999, a sociedade venezuelana aprovou sua nova Constituição, cujo Preâmbulo procurou reivindicar o caráter multiétnico e pluricultural da sociedade e reconheceu os direitos coletivos para a população indígena. Mais adiante, em 2008, o Equador declarou-se constitucionalmente um Estado intercultural e plurinacional e reconheceu os direitos coletivos para a população afrodescendente. Um ano depois, em 2009, os bolivianos, por sua vez,



assumiram em uma nova Carta Magna o desafio histórico de construir um Estado Unitário Social de Direito Plurinacional Comunitário.

Estas promulgações de Estados plurinacionais, multiétnicos, pluriculturais, interculturais, falam bastante das atuais tensões com a ideia moderna do Estado-Nação que estão presentes nas sociedades latino-americanas; tensão esta evidente quando pensamos o Estado como uma comunidade política homogênea em sociedades onde os marcadores sociais de diferenças são frequentemente convertidos em desigualdades e em opressões, tais como o racismo, o machismo, a homofobia pautada na heteronormatividade compulsória que impõem limitações reais ao exercício pleno da cidadania. Mas, além disso, estes marcadores também nos permitem repensar a prática política e o usufruto dos direitos políticos, desta vez, a partir das mesmas diferenças construídas e usadas ou ignoradas para se discriminar, mas aqui tais marcadores são pensados também e, sobretudo, como fontes fundamentais de uma identidade política coletiva e em consonância com o reconhecimento de desigualdades que precisam ser reparadas.

Na história recente do Brasil e da Venezuela, os países sobre os quais versará esta pesquisa, a elaboração de suas respectivas constituições nacionais, mediante um processo Constituinte, representou para cada país a possibilidade de um novo pacto social, desta vez mais abrangente e de maior participação nos espaços de poder público para grupos sociais tradicionalmente excluídos. Com a Constituição da República Federativa do Brasil promulgada em 1988, o movimento negro<sup>1</sup> conseguiu pautar algumas das suas demandas na discussão da nova Constituição e dar, assim, um arcabouço constitucional para as suas históricas lutas reivindicativas.

No caso venezuelano, a Assembleia Constituinte, em 1998, representou para o movimento afrovenezuelano a possibilidade de se organizar e de se fortalecer como movimento social com incidência política, embora os logros em relação à maior visibilidade e à inclusão tenham sido bastante limitados.

---

<sup>1</sup> Entendemos por movimento negro ou movimento afrodescendente o conjunto de grupos, associações e individualidades na luta contra o racismo e a discriminação racial. Privilegiamos a expressão movimento negro para estas práticas no Brasil e de movimento afrovenezuelano para Venezuela.

Além dessas mudanças constitucionais, a procura pela igualdade e pela justiça social parece se combinar, em ambos os países, com a promulgação de leis especiais que reconhecem direitos coletivos para diversos grupos considerados historicamente discriminados ou vulneráveis, bem como com o surgimento de uma variedade de centros e mecanismos institucionais de formulação de políticas públicas e de tomada de decisões que, por sua vez, também levam em conta os posicionamentos sociais dos cidadãos e das cidadãs com relação a seu pertencimento a esses grupos marcados socialmente. Vamos ver aparecer na estrutura dos dois Estados, Ministérios temáticos voltados para as demandas dos grupos indígenas, para mulheres, para afrodescendentes; instituições específicas para a luta contra a desigualdade racial e de gênero, políticas públicas afirmativas para população afrodescendente e também para as mulheres. São abertas várias instâncias de participação e decisão especificamente voltadas para os grupos mais vulneráveis da sociedade, e são desenhados mecanismos que procuram garantir a representação desses grupos nos órgãos de deliberação política.

Estas mudanças se justificam na constatação de que, como afirma Young (2006), a exclusão não apenas se manifesta na reprodução de desigualdades sociais e econômicas, mas também na sub-representação e nos padrões de desigualdade política: “Propiciar maior inclusão e influência aos grupos sociais sub-representados pode contribuir para que uma sociedade enfrente e reduza a desigualdade social estrutural.” (YOUNG, 2006, p.170). Não apenas a exploração econômica funciona como um mecanismo de exclusão; o patriarcado, a heteronormatividade compulsória, o racismo também estruturam sistemas de dominação que mantêm e reproduzem exclusões em todos os âmbitos da vida em sociedade e, portanto, impactam as possibilidades de exercício da cidadania. Contudo, e reconhecendo o caráter multidimensional das opressões, nesta pesquisa apenas focaremos no racismo como um sistema específico de dominação que mantêm a exclusão da população afrodescendente no Brasil e na Venezuela e, conseqüentemente, em algumas das inovações institucionais aplicadas por esses países para seu combate.

As mudanças constitucionais, legais, as inovações institucionais, a formulação de políticas contra o racismo e de promoção da igualdade racial obedecem a processos históricos e socialmente situados, com características diferenciadas para Brasil e para a Venezuela, mas onde existem também alguns pontos de confluência, inclusive pelo caráter recorrente da opressão racial experimentada nesses países, mas também reflexo das dinâmicas sociais e políticas dos

grupos de se fortalecerem através de alianças transnacionais e da coincidência de um momento político-democrático mais permeável a esse tipo de demandas para ambos os países.

Nossa abordagem parte da concepção da cidadania diferenciada de Young (1990, 1999, 2006) e de alguns dos aportes dos estudos decoloniais para indagar sobre as possibilidades de construção de uma cidadania diferenciada; uma forma ativa de vinculação com o Estado que considera as diferenças, as desigualdades e as exclusões; segundo o desenho institucional contemplado nas leis e decretos de criação das instituições a serem pesquisadas.

Pode parecer paradoxal refletir sobre o racismo e as instituições de promoção da igualdade racial a partir de Iris Marion Young, uma cientista política feminista, no entanto, duas razões motivaram essa escolha. Por um lado, a própria autora insiste em tornar seu ponto de partida para a enunciação visível e insiste também em demarcar o carácter situado da sua “teoria da opressão” que foi pensada a partir da experiência dos movimentos sociais de esquerda nos Estados Unidos dos anos 60. Essa teoria traz conceitos chaves para se entender o carácter multifacetado das formas de opressão e em como esta impacta no exercício da cidadania. Por outro, mesmo quando teoricamente salientarmos a construção da raça como elemento de validação, de reforço da opressão (em consonância com os estudos decoloniais), consideramos que o entendimento e a superação das opressões, como afirma Marlise Matos (2012), requer a construção de um novo “campo crítico-emancipatório das e para as diferenças” como um espaço teórico-analítico para um diálogo entre fronteiras que, por sua vez, não invisibilize as múltiplas opressões; mas que, reconhecendo-as, incorpore a multiplicidade das diferenças com vistas à superação das desigualdades e permita a produção de uma linguagem comum a partir dos saberes e das experiências subalternas, e portanto, se ancore numa perspectiva pluriversal.

A luta social e política dos movimentos sociais mostra o quanto a cidadania é um conceito relacional, produzido historicamente e em constante disputa política. Se a construção da cidadania tem servido para definir as exclusões, os movimentos sociais têm pressionado no sentido de se esticar as fronteiras dessa mesma cidadania para tentar garantir outras inclusões. Inclusões que não exijam como condição aderir à homogeneidade e recusar o gênero, a identidade sexual, o pertencimento étnico-racial, entre outras exclusões históricas o que, conseqüentemente, está impactando – como veremos - a própria configuração do Estado e das instituições políticas.

Nosso problema de pesquisa surgiu da percepção de que o Estado venezuelano vem constituindo e sustentando, especialmente a partir de 2005, uma série de instituições dirigidas à garantia dos direitos da população afro-venezuelana como um grupo diferenciado a ser atendido pelo Estado. Essas instituições não só são de formulação de políticas públicas, mas também são espaços de participação e de representação para esse segmento da população. Isto indicaria uma mudança de paradigmas na política venezuelana, dominada ainda (como veremos) pela ideologia da mestiçagem, como sistema de ideias que supõe que as relações cotidianas entre os diferentes grupos da população implicariam automaticamente na eliminação dos conflitos étnico-raciais e a realização plena dos direitos de cidadania e, que, portanto, não precisaria de nenhuma ação do Estado para se combater o racismo.

No dia 10 de Maio de 2011, a Venezuela aprovou em 1º discussão o Projeto de Lei Orgânica contra a Discriminação Racial<sup>2</sup>, em sessão aberta, que contou com a participação de membros do movimento social afrovenezuelano. Nesse dia se comemoravam os 216 anos da insurreição de afrodescendentes escravizados e livres liderada por José Leonardo Chirinos. A lei foi proposta pela *Red de Organizaciones Afrovenezuelanas*, uma organização em rede que articula vários grupos do movimento afrovenezuelano no nível nacional, e o projeto foi introduzido pela *Subcomisión de legislación, participación, garantías, deberes y derechos de los afrodescendientes*, da Assembleia Nacional desse país, criada apenas em 2009. Além desta, um conjunto de outras leis e de instituições de recente criação se referem igualmente, no seu alcance, à população afrodescendente como um grupo diferenciado.

Surgiu então, a ideia de se refletir, numa comparação com o que vem ocorrendo também aqui no Brasil, onde o movimento negro apresenta uma história de luta, em determinados momentos, um pouco mais estruturada do que na Venezuela, sobre como essas transformações, em relação às instituições estatais e os instrumentos legais, criados poderiam (ou não) implicar em uma nova forma de se entender e de se ampliar o exercício efetivo da cidadania nos dois países.

Em ambos os países, a criação de instrumentos legais contra a discriminação racial e a formulação de políticas públicas com perspectiva étnico-racial obedece à mobilização e à

---

<sup>2</sup> Aprovada posteriormente em segunda discussão o 22 de agosto de 2011 e publicada em *Gaceta Oficial* 39.823 de 19 de dezembro de 2011.

articulação das organizações dos movimentos afrodescendentes desses países que, progressivamente, têm conseguido alçar à agenda pública estatal a importante discussão sobre interculturalidade, racismo, discriminação, ao mesmo tempo em que questionam alguns dos mitos fundadores de nossas sociedades tais como: o mito da mestiçagem como sinônimo de igualdade e homogeneidade social e o do mito da democracia racial, e exigem novas possibilidades de exercício da cidadania, desta vez a partir de uma afirmação positiva do pertencimento étnico-racial.

Mas, no Brasil e na Venezuela, a tradição de mobilização social em torno da perspectiva étnico-racial e a trajetória dos movimentos afrodescendentes apresentam importantes diferenças em relação, principalmente, à capacidade de articulação e à permanência e longevidade, o que torna interessante um estudo comparativo entre as duas experiências, especialmente tendo-se como foco as transformações estatais diante de processos em curso de reconfiguração da cidadania a partir do pertencimento étnico-racial. De modo que é possível supor que o grau de organização e articulação dos movimentos influencia as possibilidades de maior ou menor institucionalização das suas demandas por parte do Estado. Esses dois países também se assemelham no fato de que a institucionalização das demandas dos movimentos afrodescendentes coincidiu com a chegada ao poder de governos nacionais considerados da “Onda Rosa”<sup>3</sup>.

As possibilidades de ampliação dos direitos de participação e de representação, a partir da perspectiva étnico-racial que permitem a construção destas novas instâncias nos obrigam a refletir sobre uma nova concepção de cidadania que aqui vamos chamar por “cidadania diferenciada”, segundo conceituação de Young (1996). Esta autora defende que os grupos tradicionalmente excluídos, ou em situação de vulnerabilidade, devam participar e possam ser representados na comunidade política não só como indivíduos (segundo a concepção ocidental de cidadania: abstrata, individual e universalizante), mas também através do seu pertencimento ao grupo, ao coletivo.

---

<sup>3</sup> Nome com o qual alguns autores têm identificado o fenômeno sociopolítico de que nos últimos anos, desde o começo do século XXI uma série de candidatos e candidatas nomeados de esquerda ou progressistas que tem conseguido se eleger e/ou se reeleger na América Latina.

Partindo da definição teórica de cidadania diferenciada em Young, complementada por alguns elementos conceituais importantes da discussão decolonial recente (CASTRO-GOMÉZ, 2000; MIGNOLO, 2006; QUIJANO, 2007; WALSH, 2007), determinaremos um conjunto de elementos que a construção de um espaço público heterogêneo deveria contemplar, para as possibilidades de realização dessa cidadania diferenciada, e compararemos quais deles estariam presentes no desenho institucional da SEPPIR (Brasil), a CPEDR, o INCODIR e a CONADECAFRO (Venezuela). Sabemos que esses elementos possuem dimensões diferentes de enquadramento das relações percebidas entre Estado e sociedade na promoção de políticas que visem a igualdade étnico-racial nos dois países: uma dimensão política-institucional e outra dimensão que tratamos como interacional. A *dimensão política-institucional* é aquela que nos permite explicar as variações dentro das próprias instituições públicas e, por sua vez, a *dimensão interacional* aquela que nos permite dar conta das mudanças nas relações intersubjetivas entre grupos e indivíduos envolvidos nestas políticas e ações estatais. Uma terceira dimensão, na fronteira entre essas duas, denominamos de dimensão *política/interacional*, devido a que a mudança nessas variáveis responde tanto a aspectos institucionais quanto a mudanças nas relações intersubjetivas<sup>4</sup>.

Entendemos aqui que todas as dimensões seriam indispensáveis para dar conta do exercício da cidadania diferenciada, contudo, nós focaremos apenas na primeira delas, na dimensão política-institucional, enquanto a forma na qual o Estado se organiza para possibilitar o reconhecimento e a afirmação dessa cidadania diferenciada. E isso se deu, em princípio, porque a técnica de análise escolhida nesta Dissertação, baseada fundamentalmente em fontes secundárias, nos documentos de criação das instituições a serem pesquisadas, apenas nos permitem dar conta do desenho institucional e não necessariamente da forma através das quais as instituições funcionam e do impacto que elas efetivamente têm sobre a cidadania e vice-versa, ou seja, da cidadania sobre a configuração das instituições. No entanto, não consideramos esse um esforço menor, sabemos que o desenho institucional é sim um elemento que importa e pode vir a permitir ou mesmo a impossibilitar a realização de determinadas mudanças estruturais.

---

<sup>4</sup> Devo totalmente essa diferenciação analítica à minha orientadora Marlise Matos.

Temporalmente, a nossa análise abarca os últimos dez anos de governos nos dois países, ou seja: de 2002 até o ano 2012. A escolha do ano 2002 para marcar o início do nosso recorte histórico relaciona-se à realização da III Conferência Mundial contra o Racismo, a Discriminação Racial, a Xenofobia e as Formas de Intolerância Conexas que se constituiu, de fato, em um marco internacional fundamental para a mobilização das organizações afrodescendentes, dentro de seus respectivos países, e também em um espaço de articulação internacional com outras experiências na região.

Com o intuito de observar o desenho institucional para o exercício dessa cidadania diferenciada afrodescendente, as nossas unidades de análise se concentraram nas seguintes instituições que consideramos efetivamente como de luta contra o racismo e de combate à discriminação racial nos dois países:

- a) Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR - Poder Executivo-Brasil).
- b) *Comisión Presidencial para la Prevención y Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial y otras Distinciones en el Sistema Educativo* (CPPEDR - Poder Executivo - Venezuela).
- c) *Instituto contra la Discriminación Racial* (INCODIR - Poder Executivo - Venezuela) e
- d) *Consejo Nacional de Comunidades Afrodescendientes* (CONADECAFRO - Poder Executivo - Venezuela).

Estudamos uma instituição do Brasil e três da Venezuela, devido a fato de que, especialmente a partir da sua criação no ano 2003, a SEPPIR é quem coordena a política nacional de promoção da igualdade racial no Brasil, enquanto na Venezuela, as instâncias para esse fim não se encontram centralizadas em um único órgão estatal nacional.

Nossa dissertação está, então, estruturada em quatro capítulos. No capítulo 1 - “Desafios clássicos e contemporâneos na construção do conceito de cidadania”, discutimos sobre a construção histórica do conceito de cidadania em diferentes autores, abrangendo desde a visão clássica de cidadania em Marshall (1976), até as compreensões da cidadania nas correntes teóricas do pluralismo, do igualitarismo liberal e do multiculturalismo, a partir de alguns dos seus autores representativos, para culminar com a apresentação da discussão sobre cidadania nos estudos da decolonização latino-americana e da epistemologia feminista, nos quais baseamos, finalmente, a nossa proposta de cidadania diferenciada.

No capítulo 2 oferecemos alguns dos conceitos indispensáveis para a nossa discussão, quais sejam: os conceitos de raça, racismo, a discussão sobre a ideologia da mestiçagem e o mito da democracia racial, que são estruturadores da construção da noção da raça e da(s) diferença(s) em nossos países de estudo e definiram (e em alguma medida ainda definem) a forma de atuação dos Estados com relação às desigualdades étnico-raciais tão persistentes. Já no capítulo 3 vamos apresentar a construção de uma identidade política étnico-racial na prática dos movimentos sociais afrodescendentes no Brasil e na Venezuela e, a partir dela, apresentaremos também a desconstrução da ideia de democracia racial e a proposta de políticas públicas de enfrentamento e combate ao racismo como produto da agência dos próprios movimentos sociais nesses dois países.

No quarto e último capítulo analisamos as leis e decretos de criação das instituições objeto dessa pesquisa e apresentamos nossa discussão final em termos da comparação que efetuamos entre o Brasil e a Venezuela.



# **1. DESAFIOS CLÁSSICOS E CONTEMPORÂNEOS NA CONSTRUÇÃO DO CONCEITO DE CIDADANIA**

O estabelecimento da noção de cidadania, conforme sabemos, define quem são os excluídos e as excluídas de uma sociedade política democrática e define também as condições para esta inclusão/exclusão. Como um conceito e uma prática dinâmica o seu significado está em constante disputa. Distintos momentos históricos de luta social e política, distintas correntes teóricas fazem da noção de cidadania um conceito fortemente atrelado à sua época. Com esta afirmação não pretendemos afirmar a cidadania como uma substância ou essência que simplesmente evolui naturalmente no tempo. Isso porque a cidadania, como a entendemos, é fruto de tensões e de disputas sociais que vão se alterando ao longo da passagem do tempo.

Este capítulo apresenta uma mirada geral na discussão sobre cidadania focada principalmente na atenção dada as representações de grupo no exercício político-democrático. Começamos com a noção de cidadania consolidada em Marshall (1965), como pertencimento a uma comunidade política, para mostrar os questionamentos já realizados sobre esta ideia de cidadania universal e individual na direção de concepções que considerem o pertencimento aos grupos e a presença das desigualdades como estruturantes das possibilidades de usufruto da cidadania. Finalmente, nossa concepção de cidadania diferenciada será construída principalmente com os aportes a esta discussão a partir da teoria feminista e da teoria intercultural/decolonial. A seguir começamos tal levantamento conceitual a partir da referência já clássica de Marshall.

## **1.1. Concepção clássica de cidadania em Marshall**

Dois aspectos nos interessa salientar da concepção de cidadania em Marshall: o impacto das desigualdades no exercício da cidadania e as características do sujeito que pode ser reconhecido como cidadão.

O ensaio clássico de Marshall (1965) propõe pensar a cidadania como aquela condição que confere *status* básico de igualdade, uma igualdade que se reflete no fato de alguém ser considerado como membro pleno de uma comunidade e de compartilhar com os outros membros dos mesmos deveres e direitos. A titularidade de cidadania define a inclusão ou exclusão no usufruto dos direitos civis, políticos e sociais de uma comunidade. Os direitos de

cidadania têm um caráter evolutivo e acumulativo na análise de Marshall, seu surgimento coincide com, e obedece à lógica capitalista (livre intercambio comercial, competência, ganhos econômicos), ainda que exista uma aparente e falsa (segundo Marshall) contradição entre a igualdade que promoveria a cidadania e as desigualdades que criaria o sistema econômico.

De fato, em Marshall, a igualdade que promove a cidadania funciona como um legitimador de desigualdades que poderiam ser consideradas “desejáveis”. Uma vez superada a concepção da sociedade feudal onde o *status* de cidadania dependia exclusivamente do privilegio hereditário. Instaurada a noção de igualdade de oportunidades, a educação e a ocupação passaram a funcionar como instrumentos legitimadores de desigualdades baseadas no mérito e na recompensa. A desigualdade, deste modo define, na concepção de Marshall, “os vários níveis econômicos na sociedade” (MARSHALL, 1976, p. 76, tradução nossa)<sup>5</sup>.

Não obstante, Marshall reconhece que os preconceitos e as parcialidades de classe, e a distribuição desigual da riqueza, impactaram (e impactam) no usufruto dos direitos. Limitantes, as parcialidades relacionadas às classes sociais, que não ficaram anuladas com a promulgação da igualdade perante a lei, precisavam da construção de uma tradição de imparcialidade, mudança esta a ser realizada no pensamento com vistas a se afiançar a ideia recente da igualdade social. A diferenciação, que na argumentação, se produziu pela educação, pela ocupação e pelo mérito, influía na cidadania gerando tipos de cidadãos: “se me quer como um cidadão, deve me dar o *status* devido como direito para o tipo de cidadão que sou” (MARSHALL, 1976, p. 117, tradução nossa)<sup>6</sup>. Ainda que este seja um tipo de diferenciação legítima para Marshall porque, para o autor, não depende nem da herança e nem da renda, permanece claro que, em uma sociedade capitalista, a renda define o acesso à educação; a herança se confunde com o mérito e a recompensa desejável é, afinal, a riqueza.

Portanto, em última instância, a retribuição econômica termina por determinar sim o *status* pessoal. E essa desigualdade tem/teve efeitos negativos sobre as possibilidades do usufruto pleno de direitos. Por isso, Marshall reforça a ideia de pertencimento a uma comunidade como sinônimo de igualdade independente das desigualdades econômicas. A igualdade social existe

---

<sup>5</sup> No original: *the various economic levels in the society*. (MARSHALL, 1976, p. 76).

<sup>6</sup> No original: *if you want me as a citizen, you must give me the status which is due as of right to the kind of citizen I am*. (MARSHALL, 1976, p. 117).

para Marshall, enquanto, esta existe em e a partir de um sentimento de união, um sentimento de pertencimento e lealdade a uma comunidade política, assim o autor admite as diferenças entre classes, mas não as diferenças entre os indivíduos que pertencem a essa mesma comunidade.

Consequentemente, o sujeito que pode ser considerado cidadão é um indivíduo com esta consciência de nacionalidade. Como para Marshall, um sistema social deve ser, em certa medida, previsível e repetitivo, de tal modo que possa permanecer fora das dimensões do tempo cronológico ou histórico, o cidadão deve ser, também em alguma medida, um sujeito uniforme, homogêneo e regular com aspirações propriamente individuais, claro, mas condicionadas ao ideal nacional que é entendido como elemento de progresso e civilização. Civilizar-se seria, portanto, uma obrigação para todos. Há no direito de cidadania uma exigência de “compartilhar ao máximo na herança social e viver a vida de um ser civilizado de acordo com as normas vigentes na sociedade.” (MARSHALL, 1976, p. 79, tradução nossa)<sup>7</sup>.

Afinal, os direitos de cidadania são pensados como direitos eminentemente individuais, principalmente porque os direitos coletivos, segundo Marshall os define e aos quais se opõe, estão relacionados com os privilégios da sociedade feudal que hierarquizam o acesso a direitos e à justiça *a priori* e, inescapavelmente, Marshall defende a posição de cidadão para o *status* pessoal e não para a perspectiva de grupo. Portanto, ele não reconhece formas coletivas de se vincular à cidadania (ou mesmo à comunidade política). O coletivo, em todo caso, é a sociedade em sua plenitude e não os grupos diferenciados, ainda que ele até reconheça a possibilidade de negociação coletiva de certos direitos.

Esta noção clássica (liberal) de cidadania, não nos permite compreender a necessidade de formas específicas de relação Estado-Sociedade motivadas, por exemplo, pelo pertencimento étnico-racial. E isso se dá, em parte, porque ela simplesmente não admite a afirmação completa e definitiva de direitos coletivos e termina por proclamar a homogeneização/civilização da sociedade. De outro lado também temos que considerar que esta mesma noção convive e tolera as múltiplas desigualdades que, como sabemos, atravessa a concepção da cidadania.

---

<sup>7</sup>No original: “to share to the full in the social heritage and to live the life of a civilized being according to the standards prevailing in the society.” (MARSHALL, 1976, p. 79).

Como veremos, em diferentes aspectos, essa noção clássica tem sido interpelada a partir de distintas molduras teóricas. Em seguida apresentamos os principais postulados dessas críticas.

### **1.2. Diferentes respostas à concepção de cidadania a partir do pertencimento a grupos.**

A ideia de que a vinculação a direitos e deveres seja experiência entre os indivíduos e o Estado, tem sido questionada a partir de enquadramentos conceituais que, entre outros aspectos, se propõem a pensar em sujeitos intermediários de poder ou grupos específicos de interesse (os pluralistas), para outras posturas que discutem a ideia de que compartilhar formalmente os mesmos direitos e deveres seja uma condição suficiente para se vir a ser reconhecido como membro pleno de uma comunidade, ou então que a necessidade de uma “consciência nacional” seja incompatível com o pertencimento a comunidades específicas, particulares e com a exigência de direitos coletivos (multiculturalistas).

Outras correntes epistemológicas têm salientado a relação entre desigualdades e cidadania, para questionar a exigência de homogeneidade na cidadania, problematizando as características supostamente universais e neutras desse sujeito homogêneo, denunciando a assimilação, exclusão, invisibilização ou mesmo o extermínio dos cidadãos e cidadãs que não se ajustariam a esse “ideal nacional”, demonstrando a existência de outros tipos de preconceitos para além da classe, que recaem sobre grupos estigmatizados e o que implica para esses grupos “viver a vida civilizadamente” segundo os preceitos da sociedade, além de pensar a produção de desigualdades como consequência de sistemas de dominação racistas e patriarcais (interculturalistas e feministas).

Sem querer esgotar o tema, vamos agora discutir algumas destas correntes teóricas que pensam sujeitos intermediários na relação Estado-Indivíduo, como são o pluralismo e o multiculturalismo, para encerrar com duas correntes teóricas preocupadas com as desigualdades no exercício da cidadania: a proposta intercultural nos estudos decoloniais e a epistemologia feminista.

### **1.2.1. A associação em torno a conflito de interesses: pluralismo.**

A compreensão da cidadania que surge do pensamento contratualista, considera o Estado moderno como produto da vontade apenas de indivíduos e coloca o “homem” individual numa relação direta com seus representantes, sem intermediários (uma cabeça um voto). Bobbio (1986), todavia, analisando o surgimento do pluralismo no pensamento político ocidental, nota que mesmo quando a democracia liberal promove uma concepção individualista das sociedades democráticas, os protagonistas da vida política não têm sido os indivíduos, mas os grupos.

Segundo Bobbio (1986), a distribuição do poder acontece entre os grupos e, portanto, a incidência política dos indivíduos se faz real na associação em partidos, sindicatos e outras organizações políticas. Assim, o *status* de cidadania, para as correntes do pluralismo democrático, é fundamentalmente individual, mas se defende a vinculação com o Estado a partir da associação funcional em grupos de interesse que se constituem, por sua vez, em múltiplos centros de poder frente ao poder concentrado no Estado. Segundo esta corrente, os cidadãos não se vinculam ao Estado apenas como indivíduos com uma neutralidade suposta na igualdade de direitos, mas através das organizações (DAHL, 1991).

O princípio da tolerância orienta as relações políticas nesta perspectiva, dado que as diferenças não implicariam conflitos insuperáveis, mas diferentes formas de se alcançar o “bem comum” (SARTORI, 2000). A diversidade da sociedade, entendida basicamente com relação à diversidade de interesses nela existentes, é articulada através de organizações e de grupos com relativa autonomia entre si e com relação ao governo, o conflito é incorporado através destas organizações e não implica maiores rupturas com a ordem social estabelecida já que supõe que as sociedades são relativamente homogêneas em suas crenças fundamentais e em suas identidades. O pensamento pluralista desconfia da possibilidade de se estabelecerem democracias duradouras ou “poliarquias” em sociedades com “subculturas” muito diferenciadas e singulares, ainda que reconheça, na prática, a possibilidade de estabelecer “acordos consociativos” entre os diferentes grupos (DAHL, 1991).

Ainda que o pensamento pluralista defenda a “cegueira às diferenças” a favor da difusão da igualdade formal (SARTORI, 2000) alguns autores vão considerar o fato de que as diferenças, em relação aos recursos materiais e organizativos, geram desigualdades na capacidade de colocar seus assuntos e destes serem considerados nas decisões públicas (DAHL, 1991).

Desde nossa perspectiva, a noção de que, nas sociedades pluralistas, todos têm igualdade de oportunidades para articular suas demandas na conformação de grupos de interesses se vê rejeitada frente à percepção de que as políticas tendem sim a favorecer aqueles grupos dominantes, devido ao fato de que estes contariam sim com maior capacidade organizativa, maiores recursos econômicos, maior controle sobre as mídias de difusão e, por via de consequência, maior influência política. O impacto das desigualdades se torna evidente no caso de exclusões históricas ou estruturais, tais como as produzidas a partir da diferença étnico-racial.

Tais desigualdades trazem problemas para se pensar como conciliar as demandas de igualdade em sociedades democráticas sob uma noção de justiça o que levaria a questionar, inclusive, a ideia de neutralidade do Estado como veremos a continuação em algumas proposições do igualitarismo liberal.

### **1.2.2. As desigualdades no exercício da cidadania: igualitarismo liberal.**

Frente ao reconhecimento e à constatação da existência de desigualdades estruturais que interferem no usufruto dos direitos de liberdade e de igualdade, precisam ser feitos arranjos institucionais (além de direitos, liberdades e oportunidades iguais) em benefício daqueles membros menos favorecidos da sociedade<sup>8</sup>. É com esse argumento que Rawls (1981, 1996) complementa, em sua proposta de uma teoria da justiça como equidade, os princípios de liberdade e igualdade com a adoção de um segundo critério: o princípio da diferença. A resposta frente a este conflito entre igualdade e liberdade, para Rawls, então, seria a justiça como equidade, afinal, a “Justiça é a primeira virtude das instituições sociais” (RAWLS, 1981, p. 27). Significa, para o autor, criar artificialmente “partes simetricamente situadas” na negociação com a imposição pressuposta da presença de um “véu da ignorância” como ponto de partida de modo que as condições históricas, sociais e naturais não impedissem a ninguém de chegar aos acordos cooperativos. As garantias institucionais estariam disponíveis para todos os cidadãos agirem

---

<sup>8</sup> Nas palavras de Rawls (1996): “*Estos dos principios de justicia estipulan que: 1. Toda persona tiene igual derecho a un régimen plenamente suficiente de libertades básicas iguales, que sea compatible con un régimen similar de libertades para todos. 2. Las desigualdades sociales y económicas deben satisfacer dos condiciones: primero, deben estar ligadas a empleos y funciones abiertas a todos, bajo condiciones de igualdad de oportunidades; y segundo, deben beneficiar a los miembros menos favorecidos de la sociedad.*” (RAWLS, 1996, p. 27).

como se não conhecessem o seu posicionamento inicial, de modo de se tentar, desta forma, remediar as desigualdades (RAWLS, 1996).

Enquanto na proposta de Rawls (1981, 1996) o “véu da ignorância” aparece como o mecanismo para livrar as instituições políticas dos efeitos perversos das desigualdades, outras correntes de pensamento, como veremos a continuação propõem visibilizar as diferenças no âmbito político.

### **1.2.3. A identidade como uma dimensão política: multiculturalismo e reconhecimento.**

A ideia do cidadão universal, abstrato e homogêneo é fortemente questionada por posturas teóricas que consideram o exercício da cidadania a partir do reconhecimento fundamental de como um grupo étnico ou cultural diferenciado é significativo nesse processo e, não apenas segundo as associações que poderiam surgir em torno dos interesses compartilhados: “A democracia multicultural reconhece que em um Estado podem existir diferentes grupos que conformam a nação e assim que as políticas estatais devem dar conta desse fato” (BENAVIDES, 2009, p. 156, tradução nossa<sup>9</sup>). Segundo a corrente teórica multiculturalista, a participação política deveria levar em conta as associações que ocorrem a partir da consciência de se pertencer a um grupo étnico, racial, de gênero, de orientação sexual, entre outros, e também nos interesses. De um lado pensa-se na necessidade de se reparar as desigualdades e por outro, de custodiar e defender as diferenças culturais e/ou étnicas dentro de um mesmo Estado.

Conforme tal posição teórica, a identidade é entendida por Taylor (1994) como a interpretação que faz uma pessoa de quem ela é e de suas características definidoras fundamentais como ser humano, colocando uma nova dimensão para a política ampliando o reconhecimento de direitos básicos individuais para direitos coletivos de cidadania. A identidade, segundo esta corrente, inclui “quem somos” e “de onde viemos”, e é construída na relação

---

<sup>9</sup>No original: *La democracia multicultural reconoce que en un Estado pueden existir diferentes grupos que conforman la nación y por ello que las políticas estatales deben dar cuenta de ese hecho.* (BENAVIDES, 2009,156).

intersubjetiva, portanto, essa interpretação, dinâmica e variante, está aparentemente ligada ao reconhecimento ou à falta dele.

Tentando aproximar o pensamento liberal e os direitos dos grupos minoritários, Will Kymlicka (1996) argumenta que é possível garantir os direitos coletivos mediante a proteção externa de um Estado, por exemplo, sem que isso implique necessariamente na negação da autonomia liberal e da livre escolha enquanto valores fundamentais do liberalismo. Na proposta do autor, o valor da diversidade aparece como razão para se promover o multiculturalismo, sendo seu interesse manter as diferenças culturais tradicionais através de direitos que garantam aqueles aspectos indispensáveis para a preservação do grupo, ou seja, definem-se os direitos para os grupos (de autogoverno e poliétnicos, tais como: apoio financeiro e proteção legal, e direitos de representação especial) que estariam justificados na proteção das respectivas práticas religiosas e culturais específicas, intrínsecas ao grupo, mas que, por sua vez, são condizentes com os princípios liberais da liberdade e da igualdade.

Essa defesa do valor da diversidade cultural é limitada frente à argumentação que desenvolveremos nos capítulos seguintes sobre a necessidade de direitos a favor dos grupos como forma de remediar as discriminações históricas e presentes que frequentemente recaem sobre alguns grupos. Este procedimento ainda liberal, em certa medida, reifica e cristaliza os grupos na sua vinculação com as diferenças culturais tradicionais e coloca a discussão referente aos seus direitos no âmbito de diferenças meramente não reconhecidas, minimizando o papel dos sistemas estruturais de dominação machistas, classistas, racistas, sexistas, heteronormativos na criação e manutenção dessas diferenças e na reprodução, portanto, das desigualdades, ainda que essa seja uma discussão que o autor também conheça.

Contudo, essas ideias permitem introduzir a discriminação positiva e as políticas compensatórias como ferramentas defendidas pelas perspectivas do multiculturalismo, e que não são (ou foram) recebidas sem resistência. O principal mal estar e inquietação presentes nas críticas mais conservadoras ao multiculturalismo está relacionado com o temor de, com a adoção destas políticas, haver alguma fratura no Estado-Nação quando se permite o reconhecimento de um povo diferenciado que, por sua vez, não seria perfeitamente assimilado ao ideal nacional. Seria, assim construído o “cidadão diferenciado” o que, segundo estas críticas, geraria as tendências separatistas (SARTORI, 2000).



Mesmo que essas críticas girem em torno de uma possível fragmentação do Estado e também da possibilidade do aumento dos conflitos em decorrência dessa fragmentação, a necessidade de reconhecimento deveria ser compatibilizada com a integridade do Estado, principalmente se se considerarem os riscos de que os grupos minoritários não sejam representados na tomada de decisões, sendo a principal consequência, o fato das minorias não verem nunca, ou quase nunca, canalizadas as suas demandas (SCHMITTER e KARL, 1993).

Segundo Galeotti (2003), o reconhecimento simbólico das diferenças se justificaria na medida da necessidade de inclusão plena dos direitos de cidadania para as minorias, e consistiria na legitimação e na visibilidade dessas diferenças no espaço público e político. A hipótese explicativa que dá suporte a uma política de tolerância, como reconhecimento simbólico das diferenças, é que a humilhação e timidez experimentada por membros dos grupos minoritários poderiam vir a ser revertidas, legitimando-se, finalmente, a presença pública das diferenças. O argumento para o significado simbólico da tolerância como reconhecimento baseia-se na hipótese de uma cadeia causal que ligaria a legitimação de identidades “diferentes”, como o resultado simbólico de sua tolerância pública, com o sentimento de respeito público dessa identidade e, conseqüentemente, a oportunidade para, finalmente, se construir a auto-estima e o auto-respeito, sentindo-se estes cidadãos e cidadãs confiantes em si mesmos como membros do governo e da sociedade em geral (GALEOTTI, 2003).

Frente à ideia de reconhecimento, tolerância e inclusão que objetiva o multiculturalismo, surge uma crítica que procura colocar no centro dessa discussão o questionamento do sistema político, econômico e social que permite e garante a reprodução de determinadas desigualdades atreladas a estas diferenças. Segundo tal questionamento, o reconhecimento da diversidade e o reconhecimento de direitos específicos seriam ainda insuficientes se não se modificarem as estruturas institucionais e também as formas estabelecidas das relações sociais:

Ao mesmo tempo, a partir do campo político, a tensão frente ao princípio da diferença se faz evidente em uma aproximação da cidadania. A cidadania construída a partir de uma perspectiva da diferença se centra na harmonia e na possibilidade de se viver juntos, iguais e diferentes, dentro de um mesmo espaço-território, dando por superadas as tensões que são geradas nas lutas de classes, de identidades, de códigos culturais; à sua vez, o multiculturalismo

coloca ao outro dentro do campo político, mas de uma maneira vazia (CORTÉS, 2009, p.177, tradução própria)<sup>10</sup>.

Portanto, algumas perspectivas críticas ao multiculturalismo se distanciam da visão estrita sobre as culturas ou as identidades e começam a considerar como efetivamente centrais alguns elementos de confrontação política. Seriam estes elementos, então, vistos como determinantes na formação dos grupos dentro dos tradicionais sistemas racistas, colonialista e patriarcais.

A condição crítica de referência central e que consideramos bastante limitante nas diferentes perspectivas do multiculturalismo é que estas perspectivas supõem apenas a presença de um problema que estaria relacionado primordialmente a “diferenças desrespeitadas” e à experiência de um “passado” que deveria ser resgatado, protegido, valorizado frente a uma sociedade “maior”. Estas perspectivas não vão considerar seriamente (como entendemos que se deveria) as estruturas sociais e institucionais que produzem e reproduzem, continuamente, as iniquidades sociais. Agindo-se desta forma, corre-se seriamente o risco de não se colocar em discussão, quando se trata das subalternidades, a sua condição estrutural de dominação. Foi a partir daí que sentimos a premência de voltar o nosso olhar para as perspectivas críticas da epistemologia feminista e dos estudos da decolonização. A perspectiva da diferença, nestes novos olhares críticos, não é absolutamente natural, ela é construída justamente na colonialidade, na dimensão das relações de poder. E, neste sentido, é a diferença colonial (MIGNOLO, 2006) que precisaria urgentemente ser transformada, como veremos na continuação.

---

<sup>10</sup> No original: *Al mismo tiempo, desde el campo político, la tensión frente al principio de la diferencia se hace evidente en una aproximación a la ciudadanía. La ciudadanía construida desde una perspectiva de la diferencia se centra en la armonía y en la posibilidad de vivir juntos, iguales y diferentes dentro de un mismo espacio-territorio, dando por superadas las tensiones que se generan en las luchas de clases, de identidades, de códigos culturales; a su vez, el multiculturalismo coloca al otro dentro del campo político de manera vacía.* (CORTÉS, 2009, p.177).

#### 1.2.4. Diferenças construídas e subjetividades colonizadas: o foco na interculturalidade<sup>11</sup>.

Se, até aqui as diferenças foram consideradas como preexistentes, a perspectiva intercultural vai salientar que o “outro”, o “diferente” é, afinal, um sujeito social, um sujeito construído. A interculturalidade é uma proposta prática e teórica que surge dos movimentos sociais indígenas e afrodescendentes, principalmente oriundos do Equador, Bolívia e Colômbia. Pode ser entendida como um “*paradigma de disrupción*”, construído a partir de um “*posicionamiento crítico fronterizo*”, que se refere a práticas e conhecimentos que se produzem nas e através das fronteiras, de não se pertencer à cultura dominante, mas também de não ser alheio a ela, que se origina com o próprio reconhecimento da situação de ser subalternizado e de ser “sujeito colonial”. Este posicionamento teórico, rejeitando a colonialidade do poder, do saber e do ser, se propõe a tarefa da reconstrução de sociedades mais justas e de subjetividades “outras”, finalmente não definidas pela hierarquização e pela diferenciação de grupos (MIGNOLO, 2006; WALSH, 2007, 2007b).

Como proposta teórica a um só tempo localizada e histórica, a interculturalidade, assume características particulares relacionadas às demandas dos movimentos sociais onde tem surgido, mas também é uma proposta epistemológica com forte potencial emancipatório, que

---

<sup>11</sup> A proposta teórica da interculturalidade se enquadra entre os estudos que questionam a modernidade/colonialidade e propõem a teoria e prática da decolonialidade. Segundo esta aproximação teórica a modernidade não pode ser desligada da colonialidade. A conquista e colonização de América foi o momento fundante de estes dos fenômenos interligados: a modernidade e a colonialidade, isto é, a) a organização colonial do mundo sobre hierarquias políticas e econômicas racistas, patriarcais e sexistas, que persistem até hoje em formas modernas de exploração e dominação (colonialidade do poder) (QUIJANO, 2000); b) a produção de conhecimento que sustenta e reproduz a matriz colonial e a classificação colonial, racializada e dicotômica dos saberes, linguagens, memórias, através da pretensão de universalidade e objetividade que oculta intencionalmente o sujeito e propõe um conhecimento aparentemente “descorporeizado” e “descontextualizado” enquanto organiza toda a sociedade a partir da experiência particular eurocêntrica (colonialidade do saber) (LANDER, 2000); e c) a internalização da dominação na constituição colonial de seres e relações intersubjetivas (colonialidade do ser) (MIGNOLO, 2000). Estas dimensões ajudam a reproduzir e manter a subalternização ao passo que invisibiliza as experiências históricas de resistências. A proposta de superação é, portanto, a decolonialidade ou o giro decolonial e implica deslocar as dimensões que suportam a colonialidade, se despreendendo das categorias de pensamento que naturalizam a colonialidade do poder, do ser e do saber e assumindo a pluriversalidade do paradigma “outro” (MIGNOLO, 2006, WALSH, 2008). Para Mignolo (2000) o pensamento decolonial emergiu na fundação mesma da modernidade/colonialidade, nas estratégias de resistência da diáspora africana e nas comunidades aborígenes, na revolução haitiana, na experiência de colonização, escravidão, de luta; mas também na produção teórica destes povos, invisibilizada pela violência epistêmica ocidental.

permite entender as lutas contra o racismo empreendidas pelos diferentes movimentos sociais na América Latina (WALSH, 2007b, CORTÉS, 2009). Sob esta abordagem, o fenômeno da alteridade foi criado no próprio fato histórico da colonização, através justamente da hierarquização e da diferenciação dos grupos, e foi sendo prolongada no tempo através de pressupostos ideológicos e políticos da modernidade/colonialidade (a exemplo da raça), foi sendo perpetuado não só a partir de relações intersubjetivas, mas através de dispositivos de saber/poder na “criação de perfis de subjetividade estatalmente coordenados” (CASTRO-GÓMEZ, 2000, p. 148, tradução nossa).

Segundo Quijano (2007), a classificação racial/étnica da população começou a se estabelecer entre nós com a própria constituição da noção de “América”, durante o processo de colonização e vem sobrevivendo até os dias de hoje, através da “colonialidade”, ou seja: uma forma de dominação intersubjetiva, de caráter eurocentrado, que opera em diversos âmbitos, a um só tempo subjetivos e materiais e que produz e justifica uma racialização dos padrões do poder político, econômico e social. Da experiência de colonialismo e da colonialidade/modernidade surge uma gama de classificações/hierarquizações dos grupos humanos sob e a partir da linha de base da hegemonia eurocêntrica, “uma concepção de humanidade segundo a qual a população do mundo se diferencia em inferiores e superiores, irracionais e racionais, primitivos e civilizados, tradicionais e modernos” (QUIJANO, 2007, p. 95, tradução nossa<sup>12</sup>).

Segundo Quijano (2007), a raça é uma categoria de hierarquização socialmente construída como consequência de relações históricas de poder, independente, mas inter-relacionada às subordinações de classe e de gênero. Essas formas de hierarquização são resultantes das disputas pelo controle dos distintos âmbitos de poder no campo da existência social, sendo estes: o trabalho, a natureza, o sexo e a reprodução, a subjetividade e a autoridade (QUIJANO, 2007). Todos estes âmbitos de configuração do poder se relacionariam entre si e também internamente, em suas distintas e heterogêneas formas de manifestação, configurando uma determinada ordem “estrutural” da sociedade. Nesse sentido, a estrutura de poder da sociedade se definiria não apenas pelo controle econômico ou político, se definiria igualmente

---

<sup>12</sup>No original: *Se consolidó así, junto con esa idea, otro de los núcleos principales de la colonialidad/modernidad eurocéntrica: una concepción de humanidad, según la cual la población del mundo se diferencia en inferiores y superiores, irracionales y racionales, primitivos y civilizados, tradicionales y modernos.* (QUIJANO, 2007, p. 95).

pela gama de relações historicamente heterogêneas, descontínuas e conflitantes de “dominação/exploração/conflito” em todos estes âmbitos e também entre eles. Cada um destes âmbitos determinaria o outro num regime de complexidade, mas uma vez que a “colonialidade do poder” é o eixo que as articula em uma estrutura comum, a hierarquização racial da sociedade aparece em todos eles (QUIJANO, 2007), ainda que “a colonialidade do poder não é uma entidade homogênea que é experimentada da mesma maneira por todos os grupos subalternizados” (WALSH, 2006, p. 35, tradução própria<sup>13</sup>).

Nesta perspectiva, a interculturalidade não informaria apenas a heterogeneidade da população, mas as próprias relações de subalternidade e de colonialidade, os grupos que ocupam a diferença seriam grupos historicamente discriminados, excluídos, quando não exterminados e perseguidos. Daí que o conflito seja o principal elemento salientado como constitutivo de relações que acontecem em meio da tensão, contradição, conflito, negociação e disputa por significados (CORTÉS, 2009). De modo que a demanda por direitos de cidadania não se esgotaria na associação em torno de interesses, nem com a proposta de alguma espécie de regimes de tolerância e de respeito das diferenças, nem mesmo com a inclusão destas diferenças no Estado-Nação, se a ordem social (racista, machista, homofóbica) que produz estas diferenças, e que mantém e reproduz também a desigualdade não é transgredida. Portanto, a solução pressupõe deslocar as estruturas e instituições de poder no centro da análise.

O ponto de partida central aqui não é o pressuposto da igualdade, mas o reconhecimento das assimetrias de poder e da discriminação estruturante para daí se tentar construir e posicionar sociedades e subjetividades “outras” que, por sua vez, possibilitem uma transformação das relações e das estruturas sociais (WALSH, 2002; 2008). Esta perspectiva se desliga por completo não só da ideia de cidadania universal, mas da pretensão de qualquer universalismo na produção de saberes e de conhecimentos, em geral. O conhecimento abstrato e universal não seria mais do que o encobrimento do sujeito e de seu lugar de enunciação, portanto, o encobrimento das relações de poder que o produzem. Todo conhecimento produzido seria identificável, isto é, temporal, subjetivo e localizado (CARRILLO; PATARROYO, 2009), sendo

---

<sup>13</sup> No original: Por lo tanto, lo que aquí se hace evidente es que la colonialidad del poder no es una entidad homogénea que es experimentada de la misma manera por todos los grupos subalternizados... (WALSH, 2006, p. 35).

que não existe conhecimento desprendido do lugar de enunciação de quem o produz (WALSH, 2007). Como se verá mais à frente, esta crítica à pretensão de universalismo também é/foi formulada densamente pela teoria e epistemologia feministas.

Uma política com vistas à interculturalidade teria que garantir o poder de decisão dos grupos subalternos através da criação de mecanismos e de espaços de inter-relação e de luta que promovessem relações simétricas de poder e onde a participação não estivesse condicionada, nem ameaçada pela produção de desigualdades ou pela possibilidade do extermínio, invisibilização, assimilação ou folclorização. O do conflito deve ser incorporado aos espaços de poder para, assim, favorecer a pluriversalidade de perspectivas epistemológicas - em oposição a uma única perspectiva pretendida universal - (MIGNOLO, 2006; WALSH, 2007), a heterogeneidade de formas de ver o mundo, de vivê-lo e apreendê-lo (CORTÉS, 2009), enquanto se questiona a colonialidade e a hierarquização de grupos nesta mesma sociedade.

Como nota Mignolo (2006, p. 14, tradução nossa), nesse processo, “os movimentos sociais se organizam em torno a identidades desqualificadas pelo racismo e pelo patriarcalismo”<sup>14</sup> (e pela heteronormatividade). No entanto, a interculturalidade é um projeto social e político em construção (WALSH, 2002) e existem derivações problemáticas nas propostas de interculturalidade produzidas pelos Estados. Por exemplo, Walsh (2002, 2007b) salienta que quando os discursos da interculturalidade são incorporados pelo discurso oficial, as políticas que dizem ser formuladas a partir da interculturalidade, em geral, têm um sentido inclusivo que é mais reformador e não têm maior impacto sobre o conjunto mais extenso e amplo da sociedade. Por um lado, porque tais propostas são dirigidas somente aos grupos étnicos e, por outro, porque o foco dos movimentos sociais indígenas e afrodescendentes, que são as relações efetivas de poder e a colonialidade, fica indeterminado, isso quando não é completamente apagado. Segundo sua análise, o Estado tem reconhecido a diversidade, mas, ainda sem atacar o racismo, as discriminações e as desigualdades. Neste sentido, os direitos de cidadania dos grupos étnicos ficam definidos como o sendo “particulares” dentro deste mesmo Estado-Nação ou como uma

---

<sup>14</sup> No original: *Los movimientos sociales se organizan en torno a identidades descalificadas por el racismo y el patriarcalismo del saber imperial que se constituye en el mismo movimiento de la colonialidad del saber.* (MIGNOLO, 2006,p. 14).

espécie de “concessão” aos grupos que não se encaixam completamente dentro do contexto hegemônico.

Dentro desta outra perspectiva, não se trata de termos diante de nós, em nossas contemporâneas sociedade complexas, apenas um problema de não-reconhecimento ou de intersubjetividades que se organizam de forma neutra. Todas essas relações existem, mas elas apenas existem dentro e a partir de sistemas sociais e políticos racistas, machistas e sexistas que subalternizam esses grupos. Portanto, são esses sistemas que precisam ser, afinal, confrontados e desconstruídos. E isto precisaria se dar não só desde ou a partir do âmbito discursivo. As lutas interculturais não são apenas identitárias neste último sentido, mas elas são também cognitivas e reais. Trata-se, enfim, de uma disputa entre posições hegemônicas e posições subalternas de se produzir e se aplicar o próprio conhecimento.

Apenas se colocar o sujeito individual como um princípio para se entender a intersubjetividade seria então completamente insuficiente, e isso porque este sujeito, isoladamente e conscientemente, não dá conta de compreender toda a presença das estruturas estruturantes. Ainda que entendamos também que para essas novas perspectivas teóricas o sujeito não seja, simplesmente, um subproduto dessas estruturas.

Em suma, a cidadania dentro desta perspectiva, não se refere só ao reconhecimento de múltiplos grupos dentro de um mesmo Estado nacional e à necessidade de se fazerem valer os direitos coletivos, mas precisa de transformações severas nas estruturas e nas instituições próprias do Estado. A cidadania se coloca, então, no centro da disputa do espaço público pelos distintos grupos subalternizados na tarefa de construção de discursos e de relações políticas “outras” frente aos discursos e paradigmas tradicionais, hegemônicos e excludentes.

Isto implica um esforço de desconstrução que não foi iniciado apenas pela prática e teoria intercultural, nem dos estudos da decolonialidade produzidos pela América Latina. Lander (2000) salienta que têm sido produzidas críticas importantes à lógica que fundamenta a estrutura do Estado moderno, aos embasamentos mesmo da produção de conhecimento e à produção de alteridades a partir dos estudos subalternos da Índia, da produção de intelectuais da África e da América Latina, da perspectiva pós-colonial, do questionamento da história europeia como

Historia Universal, do orientalismo e, em especial, da epistemologia feminista (LANDER, 2000).<sup>15</sup>.

O debate sobre a cidadania vê-se, pois enriquecido com a contribuição do pensamento feminista contemporâneo, que não só teve o papel de expor o patriarcado como um poderoso sistema estrutural de dominação, mas apresentou um marco epistemológico bastante inovador para se pensar as dimensões da inclusão, representação e participação de outros grupos tradicionalmente excluídos. Poderemos ver alguns destes elementos na continuação, especialmente a partir do pensamento de Iris Marion Young (1990, 1996, 2006) e Nancy Fraser (1990, 2003).

#### **1.2.5. Crítica a todas as formas de opressão a partir da epistemologia feminista.**

À interpretação clássica da cidadania, enquadrada exclusivamente no reconhecimento formal e individual de deveres e de direitos, autoras como Young (1990, 1996, 2006) e Fraser (1990, 2003, 2007), a partir de uma moldura feminista e salientando as dinâmicas de lutas e reivindicações de distintos grupos e movimentos sociais, acrescentaram a possibilidade de uma compreensão da cidadania que se constrói processualmente, de maneira histórica e diligente na procura de direitos que não são apenas direitos individuais, mas principalmente de direitos que recorrem às demandas por maior justiça.

O modelo teórico de Young (1990, p. 39) desloca totalmente o eixo da discussão da relação entre igualdade e diferença para uma pergunta que clama por justiça, onde a justiça, por

---

<sup>15</sup> Há uma aproximação entre as teorias da decolonialidade e as teorias feministas em relação à crítica ao universalismo, ao caráter pretendidamente neutral da produção de conhecimento e à proposta de revelar o valorizar o caráter situado de todo conhecimento (ESCOBAR, 2004; FLÓREZ-FLÓREZ, 2007). Pese a estes pontos de conexão entre a teoria feminista e a teoria da decolonização ou o que Flórez-Flórez chama de Projeto Modernidade/Colonialidade (PM/C), Flórez-Flórez insiste em que os aportes da teoria feminista não são salientados no PM/C como um campo epistémico com o qual a teoria dialoga: “Más que una demanda explícita a referentes de la producción intelectual de teorías feministas (en aquellos puntos donde el PM/C coincide con ella), lo interesante sería pensar cuáles son los mecanismos a través de los cuales, distintas corrientes críticas desarrolladas en América Latina (incluidos los *estudios culturales*, de los que el PM/C es parte), están negándole *estatus* epistémico a las “historias locales” producidas desde los feminismos; especialmente, desde los feminismos articulados en la periferia, a partir del serio cuestionamiento al eurocentrismo de las luchas que, reivindicando a *la Mujer* universal, suprimen las diferencias de clase, raza, orientación sexual y, por supuesto, la “diferencia colonial”. (FLÓREZ-FLÓREZ, 2007, p. 262).



sua vez, alude à eliminação da opressão e da dominação, como formas que restringiriam o desenvolvimento pleno das capacidades humanas e da comunicação: “Esses impedimentos incluem modelos distributivos, mas implicam também questões que não podem se assimilar sem mais à lógica da distribuição: procedimentos de tomada de decisões, divisão do trabalho e cultura” (Tradução nossa)<sup>16</sup>. Sendo assim, essas duas formas de injustiça se refletem não apenas na distribuição econômica, mas também nas instituições políticas e sociais, de modo que opera em práticas cotidianas das sociedades que produzem e reproduzem desvantagens e injustiças.

A injustiça deveria ser, então, entendida em termos das categorias de dominação e opressão que a mantém, sendo que os grupos sociais não surgem apenas do encontro entre pessoas diferentes, mas de processos distintos de relações sociais, “a justiça social requer não da desaparecimento das diferenças, mas de instituições que promovam a reprodução e o respeito das diferenças de grupo sem opressão” (YOUNG, 1990, p. 47, tradução nossa<sup>17</sup>). Aqui temos uma definição de dominação como ausência de participação na determinação de suas próprias ações e das condições das ações de uma pessoa. Na concepção de Young (1990), a opressão é sempre uma condição de grupo e implica a limitação das faculdades das pessoas oprimidas, no entanto, os impedimentos sistemáticos enfrentados por alguns grupos não é igual, nem ponderável, nem redutível a um critério único ou essencial, de fato designa uma família de conceitos e de condições que Young (1990) divide em cinco categorias que nos permitem falar das múltiplas dimensões da opressão: exploração, marginalização, desempoderamento, imperialismo cultural e violência (*exploitation, marginalization, powerlessness, cultural imperialism, and violence*).

Brevemente, a *exploração* se refere à transferência de poder dos trabalhadores e trabalhadoras para a classe capitalista que adquire e mantém a capacidade de extrair benefícios e de limitar o desenvolvimento das capacidades dos trabalhadores e trabalhadoras; a *marginalização* se dá sobre grupos de pessoas que o sistema capitalista não pode ou não quer absorver e acontece, especialmente, em pessoas marcadas racialmente, bloqueando a capacidade

---

<sup>16</sup> No original: *While these constraints include distributive patterns, they also involve matters which cannot easily be assimilated to the logic of distribution: decisionmaking procedures, division of labor, and culture.* (YOUNG, 1990, p. 39).

<sup>17</sup> No original: *Social justice, I shall argue in later chapters, requires not the melting away of differences, but institutions that promote reproduction of and respect for group differences without oppression.* (YOUNG, 1990, p. 47).

dos grupos de exercer suas capacidades de modos socialmente definidos e reconhecidos; o *desempoderamento* se reflete nas limitações enfrentadas por alguns grupos à participação direta nas decisões que afetam suas condições de vida e suas ações.

Por sua vez, o *imperialismo cultural* se sustenta na capacidade do grupo dominante de apresentar a sua cultura e a sua experiência particular como sendo universal e neutra, e impô-la como norma: “Experimentar o imperialismo cultural é experimentar como os significados dominantes da sociedade tornam invisíveis a perspectiva particular de nosso próprio grupo, enquanto estereotipam nosso grupo e o marcam como o Outro.” (YOUNG, 1990, p. 58-59, tradução nossa<sup>18</sup>). Dá-se, então, uma situação paradoxal de opressão onde os grupos são simultaneamente estereotipados e invisibilizados, com implicações nos mais variados âmbitos da vida social: nas interações cotidianas, na vida laboral e no âmbito político, onde as apelações à universalidade têm funcionado para excluir aquelas pessoas consideradas “diferentes”. Por último, a *violência* reflete uma forma de opressão, entanto, existe um contexto social que faz possível (e até aceitável) que pessoas sejam ou possam ser vítimas de violência sistemática, apenas por razão de sua identidade de grupo.

Young (1990) é enfática ao afirmar que as causas da opressão são sistematicamente reproduzidas nas mais importantes instituições econômicas, políticas e culturais através de normas institucionais; hábitos, símbolos, estereótipos, profundamente internalizados e enraizados na sociedade e que, dificilmente, são questionados. A justiça requer, pois a eliminação daquelas formas institucionais que permitem e reforçam as distintas “faces da opressão”, ela exige então que se possa modificar a divisão do trabalho, reorganizar as práticas de tomada de decisões, enfim, tomar medidas concretas para a mudança institucional, estrutural e cultural da sociedade. (YOUNG, 1990).

A existência das formas de opressão dos grupos impossibilita o estabelecimento de relações sociais entre os diferentes grupos que seja, de fato, livre de exclusão, o que é um requisito para o exercício e o usufruto concretos da cidadania. A crítica de Young (1996, 2006) ao ideal de cidadania universal, presente nas ideais políticas modernas se baseia em que este

---

<sup>18</sup> No original: *To experience cultural imperialism means to experience how the dominant meanings of a society render the particular perspective of one's own group invisible at the same time as they stereotype one's group and mark it out as the Other.* (YOUNG, 1990, p. 58-59).

estabelece uma relação entre universalidade da cidadania e universalidade dos cidadãos (em masculino) segundo a qual afirmar a cidadania plena para todas as pessoas implica necessariamente que o *status* de cidadão transcenderá a posição de particularidade e de experiência da “diferença”. Por este raciocínio, a extensão da cidadania universal precisaria de cidadãos homogêneos para que os mesmos possam ser considerados como “pares” na esfera pública política, independentemente das diferenças de grupo e das desigualdades sociais. Este é um pressuposto fundante da noção liberal de cidadania.

Sem desmerecer que a conquista de iguais direitos universais foi um passo indispensável no combate às desigualdades grupais, a vigência apenas da cidadania formal não promove, de fato, a inclusão e a participação de todos e todas nas instituições e posições de poder, segundo Young (1996), inclusive, pode se constituir em um impedimento. Isso porque de um lado supõe a exclusão daqueles grupos considerados incapazes de se submeter à “vontade geral” mediante assimilação, extermínio, desumanização, e; de outro lado, porque o princípio de tratamento igual aplicado a sociedades que são desiguais, só contribui para perpetuar as desvantagens iniciais e para continuar a sustentar as relações de opressão.

Consequentemente, às duas concepções da universalidade da cidadania que Young (1996) percebe como dominantes na teoria política (a percepção do geral oposto ao particular, que se expressaria na condição de se ter uma vida em comum ou em conformidade com a vontade geral e a condição da existência das leis e regras que são cegas às diferenças, expressa na pressuposta igualdade de tratamento), Young (1996) adiciona uma terceira noção que ancora a discussão sobre cidadania, desta vez organizada a partir do reconhecimento das diferenças, as demandas dos movimentos sociais. Esta noção de cidadania, que Young (1996) chama especialmente de “cidadania diferenciada”, defende que os grupos tradicionalmente excluídos ou em situação de vulnerabilidade participem e sejam representados na comunidade política não só como indivíduos (segundo a concepção de cidadania universalizante), mas também através do seu pertencimento de grupo, se baseia assim no reconhecimento e na aceitação pública das diferenças (produzidas na opressão) e nas demandas por inclusão, participação e representação dos grupos oprimidos ou desfavorecidos nas instituições sociais e políticas, bem como, em direitos especiais que contribuam para dismantelar o efeito negativo das desigualdades sociais, políticas e econômicas.

O argumento central defendido nesta perspectiva feminista é o de que não existiria um ponto de vista imparcial para se construir a condição da “vontade geral”. As diferenças, as desigualdades e as relações de opressão interferem, desde sempre, no exercício da própria cidadania. Portanto, a “... perspectiva geral imparcial é um mito. As pessoas necessária e corretamente consideram os assuntos públicos em termos influídos pela sua experiência e sua percepção das relações sociais” (YOUNG, 1996, p. 106, tradução nossa<sup>19</sup>). Por isso, a aposta de Young (1996) é a de se desenvolver uma distância crítica que permita tomar as decisões conjuntas. Essa distância crítica só seria possível quando, no âmbito público, as experiências e perspectivas<sup>20</sup> dos grupos dominantes, até então tomadas como universais, possam, finalmente, vir a ser contrastadas com as diferentes perspectivas dos grupos em situação de desvantagem ou de opressão.

As principais justificativas teóricas para agenciar a participação de grupos se centram na condição inicial, a despeito do reconhecimento formal, de que os grupos minoritários não gozam de fato do *status* pleno de cidadania e isso seria uma consequência das desigualdades sociais e econômicas, da deslegitimação e invisibilização das suas diferenças no espaço público e político, do fato de que as normas de representação hegemônicas são excludentes de vários grupos e terminam por reproduzir as relações de dominação tradicionais. Esta sucessão de elementos resulta na situação final de que as perspectivas dos grupos minoritários não sejam realmente refletidas nas discussões e nas deliberações existentes no âmbito dos principais espaços de poder e decisão, e que as sociedades etnicamente heterogêneas sejam politicamente

---

<sup>19</sup> *...perspectiva general imparcial es un mito. Las personas necesaria y correctamente consideran los asuntos públicos en términos influidos por su experiencia y su percepción de las relaciones sociales.* (YOUNG, 1996, p. 106).

<sup>20</sup> Young (2006) propõe a ideia de perspectivas sociais para justificar teoricamente a importância da representação especial de grupos. A autora define três modos de representação: representação de interesses, opiniões e perspectivas: “O que dou a entender quando digo que me sinto representado no processo político? Há muitas respostas possíveis para essa pergunta, mas três delas me parecem se destacar como as mais importantes. Primeiramente, sinto-me representado quando alguém está cuidando de interesses que reconheço como meus e que compartilho com algumas outras pessoas. Em segundo lugar, é importante para mim que os princípios, valores e prioridades que penso deveriam nortear as decisões políticas sejam verbalizados nas discussões que as deliberam. Por fim, sinto-me representado quando pelo menos algumas dessas discussões e deliberações sobre políticas captam e expressam o tipo de experiência social que me diz respeito, em razão da minha posição num grupo social e da história das relações desse grupo social.” (YOUNG, 2006, p. 158).

homogêneas o que revela afinal, de modo inequívoco, a situação de desigualdade de acesso ao poder (YOUNG, 1996, 2006; FRASER, 2003; HTUN, 2003).

O *status* pleno da cidadania também vê se afetado pelo não-reconhecimento que recai sobre alguns grupos como consequência dos padrões institucionalizados de maior ou menor valor cultural, de cuja construção eles próprios não participam como iguais. E são esses padrões que os colocam na condição e *status* de subordinação. O não-reconhecimento dificulta também a sua participação efetiva como pares no espaço público. A proposta, então, será a de promover o reconhecimento recíproco como um *status* de igualdade que possa vir a garantir, de fato, a paridade de participação nos espaços de deliberação democrática. O reconhecimento como estratégia de e para a participação paritária permitiria aos grupos, por sua vez, gerar as mudanças que são, de fato, nos padrões sociais já estabelecidos de valor cultural (FRASER, 2003).

Mas o alcance da participação paritária irá requerer mudanças na própria concepção de esfera pública. Segundo a interpretação de Fraser (1990), a esfera pública conota a imagem de “um grupo” específico de indivíduos que se reúnem para, através da interação discursiva e racional e a despeito das diferenças, discutir questões de interesse comum. As premissas básicas que dão suporte a esta ideia de esfera pública<sup>21</sup> são contestadas sob a mesma concepção subjacente: a deliberação exige agir “‘como se’ fossemos iguais” (FRASER, 1990, p. 64, tradução nossa<sup>22</sup>). Mas, na realidade, não somos iguais; as práticas sociais, culturais e comunicativas dos diferentes grupos são valoradas desigualmente tanto na cotidianidade, quanto no espaço público oficial. Sabemos que as regras e os mecanismos dentro das esferas públicas oficiais privilegiam um certo tipo de interação discursiva que, em si, evidencia e reforça uma desigualdade de *status* e, mais importante ainda, sabemos também que os grupos dominantes

---

<sup>21</sup> Segundo Fraser (1990) a noção de esfera pública em Habermas se apoia nas seguintes premissas: “1. *the assumption that it is possible for interlocutors in a public sphere to bracket status differentials and to deliberate “as if” they were social equals; the assumption, therefore, that societal equality is not a necessary condition for political democracy; 2. the assumption that the proliferation of a multiplicity of competing publics is necessarily a step away from, rather than toward, greater democracy, and that a single, comprehensive public sphere is always preferable to a nexus of multiple publics; 3. the assumption that discourse in public spheres should be restricted to deliberation about the common good, and that the appearance of “private interests” and “private issues” is always undesirable; 4. the assumption that a functioning democratic public sphere requires a sharp separation between civil society and the state.*” (FRASER, 1990, 62-63).

<sup>22</sup> /“*as if they were social equals.* (FRASER, 1990, p. 64).

reservam para si próprios a capacidade de decidir o que é privado e, portanto, aquilo que deve ser resolvido a portas fechadas no lar ou no âmbito econômico, e o que é público e digno de contestação discursiva (FRASER, 1990).

Portanto, a construção de um “nós” que rejeita as diferenças encerra, na realidade uma exigência prévia de assimilação aos padrões dominantes, hegemônicos e tradicionais. O “nós” que exige a esfera pública seja neutral, na realidade é definida a partir das referências, princípios e interesses do grupo dominante.

Na deliberação, as exigências de neutralidade e de generalidade em espaços definidos por hierarquias sociais e econômicas só favorecem aos grupos dominantes, inclusive a forma de interação discursiva também promove a exclusão daqueles discursos que não se encaixam como reconhecidamente “racionais”, “técnicos” ou “objetivos”. Portanto, segundo Fraser (1990) seria mais conveniente se tematizar explicitamente os grupos dominantes como tais, não como supostos sujeitos neutros e, ao mesmo tempo, trazer as desigualdades para dentro da esfera pública. Com a inclusão de “múltiplos públicos” ou de “públicos alternativos”, Fraser (1990), defende a possibilidade de que as preocupações públicas sejam definidas pelos próprios grupos subalternos, isto se dando quando os mesmos possam introduzir os seus respectivos discursos dentro da esfera pública (FRASER, 1990).

Essa possibilidade de se criarem novos discursos e novas subjetividades, historicamente, tem promovido a mobilização de diversos grupos excluídos para conseguir que seus temas e agendas sejam, finalmente, reconhecidos como assuntos legitimamente públicos e que seja finalmente possível removê-los da exclusividade do âmbito privado ou doméstico onde foram mantidos por séculos, na condição de temas desqualificados e/ou desvalorizados.

Em suma, tentar se recriar a fantasia da igualdade na esfera pública enquanto as desigualdades reais persistem, não contribui em nada para se ter uma esfera pública mais democrática. Pelo contrário, retirar as diferenças da esfera pública pode até mesmo dificultar o exercício pleno da cidadania. Isso porque as hierarquias associadas às desigualdades estruturais e às lógicas de relacionamento racistas, machistas, homofóbicas, classistas, etc. já estão dentro da esfera pública e a demanda de imparcialidade só acontece via de regra em prejuízo desses grupos minoritários. Adicionalmente, nem todos são cidadãos ou cidadãs do mesmo modo, os/as cidadãos/ãs acessam diferencialmente o poder, têm acesso desigual à informação pública e aos

meios de comunicação. Inclusive, com a consecução da igualdade formal existem impedimentos informais à inclusão, portanto, alguns grupos e alguns temas invariavelmente ficam de fora da esfera pública. E, é assim que o Estado não está acessível e nem responsável por todos os grupos. Nestas condições, as perspectivas dos grupos oprimidos ou em situação de desvantagem ficam de fora de uma esfera pública cujas prioridades políticas são definidas pelo discurso, as decisões e as perspectivas dos grupos sociais dominantes tomadas, conforme vimos, como neutras e universais (FRASER, 2004; YOUNG, 2006).

Um aspecto importante nesta discussão é que as interpretações de Young (1996) e Fraser (1990) centram o problema da exclusão nas regras e nos procedimentos de tomada de decisões e, não nas diferenças específicas dos grupos em situação de desvantagem. Assim como a desigualdade é construída e reproduzida socialmente através de mecanismos institucionais, essa mesma desigualdade pode (e deveria) ser combatida através de desenhos institucionais mais inclusivos:

O objetivo não é proporcionar uma compensação especial aos que se afastam da norma ate que lograrem a normalidade, mas desnormalizar a forma em que as instituições formulam suas regras revelando as circunstâncias e necessidades plurais que existem, ou que deveriam existir, nelas. (YOUNG, 1996, p.124, tradução nossa<sup>23</sup>).

Para Young, a inclusão e a participação de todas as pessoas requerem, às vezes, a articulação de direitos especiais para minar a condição prévia de opressão. Ela propôs, especificamente, a criação de mecanismos para a representação grupal que garantam a inclusão e a participação destes grupos nas instituições sociais e políticas e, portanto, na configuração de um setor público heterogêneo, onde as diferentes perspectivas sejam consideradas.

Portanto, a proposta é a de se incorporar no desenho das instituições de participação, de deliberação e de tomada de decisões arranjos que afiancem a inclusão dos outros discursos, assuntos, agendas e perspectivas para, assim, nos aproximarmos mais do ideal de cidadania plena. Isso quer dizer não negar o conflito a partir do pressuposto do universalismo e da

---

<sup>23</sup> No original: *El objetivo no es proporcionar una compensación especial a los que se apartan de la norma hasta que logren la normalidad, sino desnormalizar la forma en que las instituciones formulan sus reglas revelando las circunstancias y necesidades plurales que existen, o que deberían existir, en ellas.* (YOUNG, 1996, p.124).

homogeneidade, mas introduzir o conflito no espaço público, garantindo a expressão daqueles grupos historicamente marginalizados ou silenciados. Introduzir a diferenciação e as particularidades destes grupos subalternos nos corpos e nos procedimentos democráticos deverá implicar num aumento real de poder para os grupos. Por isso Young (1996) chama a atenção para a necessária disponibilização de mecanismos institucionais e de recursos públicos materiais, pessoais e organizativos em apoio às seguintes atividades que reforçam o poder de decisão dos grupos:

1) A autoorganização dos membros/as do grupo para obter um empoderamento coletivo e uma compreensão reflexiva dos seus interesses e experiência coletiva no contexto da sociedade; 2) expressar uma análise de grupo de como as propostas de políticas sociais os afeta, em contextos institucionalizados nos quais os tomadores de decisões estão obrigados a mostrar que têm sido consideradas as suas perspectivas; e 3) ter poder de veto respeito de políticas específicas que afetem diretamente ao grupo... (YOUNG, 1996, p.111, tradução nossa<sup>24</sup>).

Assim como para a “desnormalização” das instituições é importante o fortalecimento interno do grupo, também é indispensável a existência de mecanismos institucionais para que os grupos possam colocar as suas valorações e opiniões frente ao grande público (YOUNG, 1996), assim como também para promover a contestação entre os diferentes públicos competidores (FRASER, 1990)<sup>25</sup>.

A inclusão dos grupos também requer um processo renovado de representação, entendido aqui como um relacionamento dinâmico e contextualizado de autorização e de prestação de contas, onde a ou o representante se envolva com a representada ou representado, e as representadas e representados possam se relacionar também entre si. Ambos os processos

---

<sup>24</sup> No original: *la autoorganización de los miembros/as del grupo para que obtengan un apoderamiento colectivo y una comprensión reflexiva de sus intereses y experiencia colectiva en el contexto de la sociedad; 2) expresar un análisis de grupo de cómo les afectan las propuestas de políticas sociales, en contextos institucionalizados en que los decisores están obligados a mostrar que han tenido en cuenta dichas perspectivas; y 3) tener poder de veto respecto de políticas específicas que afecten directamente al grupo...* (YOUNG, 1996, p. 111).

<sup>25</sup> Fraser (1990) faz uma distinção entre público forte e público fraco, em relação à capacidade que tem o grupo de transformar “opiniões” em decisões autoritativas. Deve existir uma vinculação entre estes grupos de modo que os públicos fortes sejam responsivos frente aos públicos fracos. A proposta de Fraser (1990) supor esferas públicas onde a formação autônoma de opiniões não se encontre totalmente separada da toma autoritativa de decisões. Uma sociedade democrática e igualitária requer de formas múltiplas de interação entre esses públicos, formas de autogestão, coordenação interpública e responsabilidade política.



deveriam ser participativos e inclusivos e não se limitar apenas ao momento eleitoral, e, deveriam ocorrer tanto nos organismos públicos oficiais como na arena pública independente. Em suma, a cidadania diferenciada implica a intervenção ativa na conformação de direitos a partir de determinados pertencimentos coletivos que, invariavelmente, estão marcados pela situação de opressão.

Até aqui expusemos o pensamento de Iris M. Young com relação à cidadania e incorporamos algumas noções importantes nessa discussão que foram apresentadas por Fraser. Na sessão a seguir oferecemos, a partir desses últimos elementos e da crítica decolonial já apresentada, uma proposta dos arranjos institucionais a serem observados nas instituições democráticas que procuram, de fato e não apenas na formalidade, por se construir as bases para o exercício de uma cidadania diferenciada.

### **1.3. A cidadania diferenciada: uma proposta**

Nossa concepção de cidadania diferenciada teoricamente se nutre da epistemologia feminista e da crítica decolonial apresentadas anteriormente, e considera os grupos e os movimentos sociais como protagonistas fundamentais na e da construção contemporânea da cidadania. A cidadania diferenciada, como nós a entenderemos aqui, implica formas dinâmicas e ativas (*protagônicas*) de se construir a vinculação com o Estado, a partir dos múltiplos e heterogêneos pertencimentos coletivos marcados pela(s) diferença(s) e em franco combate às desigualdades.

O exercício da cidadania diferenciada requer de um espaço público heterogêneo (social e político) onde confluam aspectos dos âmbitos políticos e interacionais que garantam, inclusive, a construção ativa das suas novas formas de vinculação com o Estado. A dimensão política-institucional compreende aquelas variações dentro das instituições públicas para dar estabilização a perspectivas “outras”; a dimensão interacional compreende os arranjos sociais e institucionais para alavancar as mudanças nas relações intersubjetivas entre os grupos e entre os próprios indivíduos, existindo mais uma dimensão na fronteira entre essas duas, a dimensão política/interacional.

Desse modo, a dimensão política-institucional da cidadania pensada a partir da luta contra o racismo compreenderia:

i) Toda a produção legislativa que supõe direitos especiais para os grupos [e membros desses grupos] em situação de opressão ou desvantagem, incluindo direitos especiais de representação;

ii) A produção de desenhos institucionais inclusivos para a promoção da participação e a representação dos grupos dentro da esfera pública;

iii) A implantação de mecanismos para garantir a influência dos grupos no processo de tomada de decisões;

A dimensão política/interacional, permite observar:

iv) A existência de políticas de transversalização da política de igualdade racial, a noção de multidimensionalidade e interseccionalidade no tratamento da questão racial, e a desconstrução dos sistemas racistas, patriarcais e colonialistas de opressão.

Enquanto na dimensão interacional, o interesse é a produção de mudanças no plano das interações sociais e intersubjetivas. E aqui também incluiríamos:

v) A existência de mecanismos institucionais para favorecer a auto-organização dos grupos e, finalmente;

vi) a produção de mudanças nos padrões de ação no exercício da cidadania.

A cidadania seria, assim, redefinida e ampliada nesse espaço público estatal, que não é apenas político-institucional, mas é também social e é um espaço de disputa pelo *status* dinâmico de cidadania, o que Matos (s/f) interpreta como a multidimensionalidade inerente à cidadania. Assim, destacamos que a história de luta dos movimentos sociais é indispensável para o nosso entendimento da forma em que o Estado se organiza para responder a essa demanda por outras formas de vinculação com o Estado que implica a cidadania diferenciada. Na medida em que se atingem as mudanças sociais, as lutas também têm permitido mostrar os sujeitos dessa “nova” cidadania em toda a sua complexidade associada aos múltiplos pertencimentos, como veremos no capítulo três com relação aos movimentos negros no Brasil e na Venezuela.

Neste capítulo apresentamos um percurso das principais ideias associadas à construção histórica da noção de cidadania focando na forma em que autores e autoras de distintas correntes teóricas abordaram a tensão entre uma concepção de cidadania universal, restringida a direitos e deveres individuais para formas dinâmicas e processuais de entender a vinculação com o Estado.

Salientamos a partir da discussão do liberalismo clássico, a concepção da cidadania como pertencimento a uma comunidade política nacional, e a necessidade de homogeneidade da nação, dentro desse pensamento que concebe a cidadania apenas como direitos e deveres individuais e universais. Vimos outros enquadramentos teóricos que evidenciam caminhos intermédios à ideia de vinculação Estado-Indivíduo, seja a partir da conformação de grupos de interesses (no pluralismo), ou do reconhecimento de identidades específicas frente à identidade nacional (no multiculturalismo). Por último, construímos nossa noção de cidadania diferenciada a partir de alguns dos aportes da epistemologia feminista e dos estudos da decolonização, que questionam a pretensão de universalidade e neutralidade para assumir as diferenças e as desigualdades como constitutivas da construção de cidadania.

No capítulo a seguir, refletiremos sobre as noções de raça e racismo, indispensáveis para compreendermos a discussão sobre cidadania diferenciada em grupos que agem a partir do pertencimento-étnico racial. Faremos também um breve percurso sobre o papel do Estado na (re)produção histórica do racismo no Brasil e na Venezuela, particularmente na conformação do mito da democracia racial, para concluirmos com a construção de uma “identidade política” a partir do pertencimento étnico-racial, aquilo que estamos considerando como a real motivação dos movimentos sociais afrodescendentes na sua busca pela construção de cidadania, tanto no Brasil quanto na Venezuela.

## **2. O DEBATE ÉTNICO-RACIAL: ALGUNS CONCEITOS PRELIMINARES**

Mesmo em sociedades onde não existem impedimentos formais associados à noção de raça, o racismo permeia as possibilidades reais de exercício da cidadania. Embora as definições sobre a raça sejam, na realidade, construções fortemente ideológicas que procuram legitimação nos traços fenotípicos, a raça simboliza e realiza parte importante das desigualdades sociais, econômicas e políticas, e continua funcionando como um elemento significativo nas relações sociais. Por um lado, o conceito de raça tem servido para naturalizar as desigualdades e, por outro, se constitui nos “óculos” mediante os quais se olha o mundo. Assim como o conceito de raça é socializado, o racismo também se socializa e permanece introjetado no imaginário coletivo, funcionando ativamente no estabelecimento e reprodução de hierarquias grupais, bem como na manutenção de estruturas sociais, econômicas e políticas racializadas.

Como veremos, são diversos os estudos que mostram o caráter racial das desigualdades sociais; menor acesso à educação, à saúde, ao emprego digno, à representação política, todas, dimensões importantes e significativas de direitos que vêm sendo afetadas pelos marcadores de diferença a despeito do fato de que sua universalidade esteja hoje formalmente garantida. Torna-se uma questão de justiça social considerar o impacto das múltiplas opressões em sociedades racistas, classistas e sexistas para se repensar contemporaneamente as democracias, as cidadanias e as formas de inclusão, representação e participação dos grupos tradicionalmente vulneráveis.

### **2.1. Raça e racismo**

Como categoria social, política e cognitiva (MUNANGA, 2005/2006), a raça é construída socialmente dentro de parâmetros racistas, classistas, sexistas (entre outros), sob a premissa de que as pessoas racialmente definidas ocupam “naturalmente” um lugar na hierarquização da sociedade, em seus diversos âmbitos: na cultura, na produção de conhecimentos, nas ciências, nos saberes, na estética, na política. De modo que, como afirma Quijano (2007), ao construir categorias históricas e sociopolíticas como “naturais”, se naturalizam os lugares e os papéis que esses elementos ocupam nas relações de poder e se

instaura um processo de subjetivação que, enquanto constrói a diferença, permite a reprodução da dominação. Com a finalidade de enfatizar esse caráter político-social (não natural) da diferença, alguns autores e autoras propõem falar de “diferença colonial” (MIGNOLO, 2006), “processos de diferenciação social” (SCOTT, 2005), grupos marcados socialmente (GALEOTTI, 2003).

Consequentemente, os grupos sociais não surgem apenas do encontro entre sociedades diferentes. De fato, o preconceito, o comportamento racista “não necessariamente repousa em relações concretas, em uma experiência vivida, mas sim em representações, fantasias e um mundo imaginário que quase nunca tem a ver com as características objetivas das pessoas contra quem se dirige”. (WIEVIORKA, 1992, p. 55, tradução nossa<sup>26</sup>). Não obstante, embora a ciência tenha contribuído para desmentir a ideia biológica de raça, esta categoria político-social ainda funciona efetivamente como significante nas relações sociais: “O difícil é aniquilar as raças fictícias que rondam em nossas representações e imaginários coletivos” (MUNANGA, 2003, s/p). É importante enfatizar que, mesmo quando a subjetividade é uma dimensão essencial do racismo, a sua construção responde a um sistema de relações sociais, econômicas e políticas concretas. Esta constatação desloca o foco da realidade da raça como categoria explicativa das desigualdades sociais, políticas e econômicas, para o racismo como fenômeno ideológico, político e social.

As diferenças, tratadas como justificativas para a opressão, foram construídas através de processos sociais de subalternização (tanto no passado, quanto no presente) como a colonização, a escravidão, a divisão sexual do trabalho e com referência a um “padrão de normalidade” ao qual os membros desses grupos não conseguem ascender (SCOTT, 2005; WALSH, 2002; 2008), padrão que a epistemologia feminista já demonstrou que, invariavelmente, é aquele do: homem, branco, burguês, heterossexual, individual, ou seja, sem um pertencimento coletivo que possa ser particularizado, supostamente sem etnicidade (LEUNG, 2006). A noção de diferença, particularmente, com relação ao sujeito racializado é frequentemente construída, imposta e reproduzida intersubjetivamente e erigida a partir da construção dos membros do grupo

---

<sup>26</sup> No original: *no descansa necesariamente en relaciones concretas, en una experiencia vivida, sino más bien en representaciones, fantasías y un mundo imaginario que casi nunca tiene mucho que ver con las características objetivas de aquellos contra los cuales va dirigido.* (WIEVIORKA, 1992, p. 55)

como “otredade” (YOUNG, 1990), como “atrasado”, “demoníaco”, “superado”, “não existente” (WALSH, 2002; QUIJANO, 2007; MIGNOLO, 2006).

Diversos autores identificam o colonialismo europeu como a origem histórica do racismo na América Latina, como consequência do interesse maior em se justificar e se legitimar a exploração e a escravidão (QUIJANO, 2007; VAN DIJK, 2007; MUNANGA, 1999). Particularmente, dentro dos estudos da colonialidade se enfatiza a construção do racismo e, portanto, a racialização dos padrões de poder, como uma forma de dominação intersubjetiva, mas que possui impactos também nas relações materiais. Trata-se de uma forma de dominação iniciada no processo de constituição da própria América, mas que perdura até hoje na hierarquização dos grupos humanos e no anseio de se pertencer ao “padrão normalizado”. Neste sentido, a raça é uma categoria de hierarquização socialmente construída como consequência de relações históricas de poder, que é independente, mas também está inter-relacionada à classe e o gênero, configurando distintas e heterogêneas formas de organização do poder e de estruturação da sociedade (QUIJANO, 2007).

Não obstante, não apenas a acumulação de desvantagens e de múltiplas práticas de discriminação associadas à conquista, à colonização e à escravidão explicam a desigualdade racial. A história contemporânea e o presente guardam também diversos mecanismos de dominação social, econômica e cultural por parte das elites “mais brancas”, nos termos de Van Dijk<sup>27</sup> (2007, p. 25), que contribuíram e ainda contribuem para a perpetuação da ideologia racista, de um modo que, hoje, o racismo não precisa mais explicitar sua ideia de raça. O sistema social, os agentes racistas, as desvantagens acumuladas garantem a reprodução das “formas elementares de racismo”, a saber: preconceito, violência, discriminação e segregação (WIEVIORKA, 1992), bem como exploração econômica e imperialismo cultural.

A acumulação de práticas de exclusão coloca os membros do grupo racializado em uma “situação que alimenta a si mesma” (WIEVIORKA, 1992, p. 139, tradução nossa),

---

<sup>27</sup> Van Dijk se refere a “‘más blanca’ para indicar que: *especialmente en América Latina, no se trata de una mera cuestión de blancos versus no blancos, sino más bien de una sutil escala gradual de varias formas de ser más o menos europeo, africano o de rasgos indígenas. Siempre que sea pertinente, ser lo más parecido al fenotipo europeo (es decir, ser ‘más blanco’) tiende a ser asociado con un mayor prestigio y estatus, lo que está correlacionado con un mayor poder y una posición cultural y socioeconómica mejor*” (2007, p. 25)

fechando, assim, um círculo vicioso que garante a reprodução do sistema racista mediante preconceitos e práticas discriminatórias rotineiras de exclusão laboral e educativa, de pouca representação nos espaços políticos etc., racializando cada estrutura social, de modo que o racismo se constitui nos nossos dias em uma propriedade estrutural do sistema social e político que sustentamos e que não precisa mais ser explicitado ou declarado. (WIEVIORKA, 1992, VAN DIJK, 1997).

O racismo se torna evidente no discurso em uma variedade de fatos comunicativos, não apenas entre a maioria da população (HTUN, 2004; GUIMARÃES, 1995), mas também na academia e nos discursos do ensino. Mesmo assim “como de costume acontece em quase todos os discursos oficiais, na política e na mídia, a questão do racismo é generalizadamente ignorada, negada ou minimizada, ao ser definida como uma ‘coisa do passado’” (VAN DIJK, 2007, p. 32, tradução nossa)<sup>28</sup>. Por conseguinte, falar de racismo na América Latina é uma tarefa complicada, inclusive no setor acadêmico que, com frequência, prefere ocultar o racismo sob o fenômeno da pobreza ou de outras formas de expressão da desigualdade social. Contudo, que o racismo hoje assuma formas mais sutis e indiretas não quer dizer que ele seja uma forma menor de dominação sistemática (VAN DIJK, 2007). Os discursos raciais têm implicações reais sobre as vidas das pessoas, através deles se organiza a população do mundo em estruturas hierárquicas fortemente racializadas com decorrências econômicas, políticas, sociais, epistêmicas etc. (CASTRO-GÓMEZ e GROSGOUEL, 2007), e com decorrências, portanto, no exercício da cidadania e na vinculação com o Estado.

Alguns autores tentam explicar tal negação de se colocar a discussão sobre o racismo na agenda dos países da América Latina e colocam entre as suas principais causas: (1) a ideologia política e acadêmica da “democracia racial”; (2) a tendência a considerar como fatos de racismo válidos apenas aquelas formas diretas de confronto acontecidas em outros países, principalmente nos Estados Unidos e na África do Sul; e (3) a própria desigualdade racial dentro da academia:

[...] a maioria dos pesquisadores acadêmicos vêm dos mesmos grupos e classes sociais que formavam a elite no poder, eles não tinham nenhuma experiência de racismo, ou tinham muito pouca e, portanto, sua motivação para investigar um

---

<sup>28</sup> No original: *como suele ocurrir en casi todos los discursos oficiales, también en la política y en los medios, la cuestión del racismo por lo general se ignora, se niega o se minimiza al ser definida como ‘una cuestión del pasado’*. (VAN DIJK, 2007, p. 32).

sistema de desigualdade do qual foram beneficiários era escasso. (VAN DIJK, 2007, p.24, tradução nossa)<sup>29</sup>.

Embora pareça que as categorias sociais e econômicas tenham precedência sobre as desigualdades fundamentadas nos traços fenotípicos, raciais e/ou na filiação étnica, a segregação nos espaços de miséria é eminentemente social e econômica na mesma medida que é também racial, pois “a mobilidade social e a mobilidade residencial se entrelaçam num fundo de racismo”<sup>30</sup> (WIEVIORKA, 1992, p. 131, tradução própria). Quebrar este ciclo exige a presença forte de políticas públicas específicas para se tentar realmente acabar com essa configuração racializada das estruturas sociais, econômicas e políticas.

O reconhecimento do racismo é indispensável para a aplicação de políticas de ação afirmativa, mas o mito da democracia racial e a ideologia da mestiçagem têm contribuído sistematicamente para se negar e se invisibilizar o racismo e isso tem se dado tanto no Brasil quanto na Venezuela. Veremos um pouco desta discussão no tópico a seguir.

## **2.2. A ideologia da mestiçagem e o mito da democracia racial**

A democracia racial e a mestiçagem enquanto ideologias supõem, ambas, que o encontro biológico e cultural de diversos grupos étnicos eliminaria, por si só, a exclusão e a discriminação, imporia a conformidade entre os grupos e limitaria os conflitos exclusivamente aos âmbitos econômicos e políticos (não raciais). Embora a enunciação da democracia racial, enquanto característica da sociedade brasileira, é corriqueiramente atribuída a Gilberto Freyre na obra “Casa grande e senzala”, Hermano Vianna (2000) é enfático em asseverar que a tese de Freyre nesse livro é o “equilíbrio de antagonismos” produto das relações humanas no período escravocrata. Apesar das divergentes fases e perspectivas, tanto no Brasil quanto na Venezuela, a mestiçagem foi sendo construída como um elemento primordial da imagem

---

<sup>29</sup> No original: *Y, última razón, aunque no la menos importante, la mayor parte de los investigadores académicos provienen de los mismos grupos y clases sociales que formaban las élites en el poder; ellos no tenían experiencia del racismo, o tenían muy poca, y por lo tanto su motivación para investigar un sistema de desigualdad del que eran beneficiarios era escasa.* (VAN DIJK, 2007, p.24).

<sup>30</sup> No original: *la movilidad social y la movilidad residencial se entrecruzan en un trasfondo de racismo.* (WIEVIORKA, 1992, p. 131).



nacional<sup>31</sup>. Entretanto, a ideia de países tricoloridos (brancos, negros e amarelos) onde a formação de uma nova raça, em condição de harmonia e igualdade, produziria sociedades sem discriminação e sem preconceitos, convive com desigualdades, preconceitos e discriminação raciais profundas.

A denúncia por parte de teóricos e ativistas do movimento negro implicou desconstruir a ideia de democracia racial e descobri-la enquanto mito. Todavia, propõe se entender que o carácter ideológico do mito produziu apaziguamento e tem contribuído para dificultar a discussão sobre o racismo e para, mais uma vez, invisibilizar as condições ainda precárias de vida da população negra e indígena nesses países.

A consolidação da ideologia da mestiçagem e do mito da democracia racial respondem por processos históricos, abertamente dirigido pelos Estados e que reflete as disputas em torno dos padrões de poder em distintos âmbitos: na produção acadêmica, nas elites políticas, na ação dos movimentos sociais, por exemplo. O Estado tem jogado um papel significativo nos processos de produção e reprodução do racismo e também na implementação de políticas racistas, ainda que com refinamentos em distintos momentos históricos. Lembremos que, segundo Htun (2004, p. 62, tradução própria<sup>32</sup>) o Estado “tem o potencial de desencadear transformações no significado e entendimento da identidade na sociedade em geral”; o branqueamento, a mestiçagem, assim como a atual procura por se construir sociedades interculturais, todos estes processos têm sido estimulados pelos Estados que, por sua vez, contribuíram e contribuem para produzir um imaginário específico sobre a identidade nacional tanto na Venezuela quanto no Brasil, e também contribuem para definir o acesso à cidadania para os grupos de pessoas que estes mesmos processos criam.

Com o suporte de pensadores da época, o Estado desenvolveu políticas que contribuíram sobremaneira para manter a profunda hierarquização racial, resultando em um processo contínuo e sistemático de limitações reais ao usufruto de igual *status* de cidadania para a

---

<sup>31</sup> Para aprofundar na construção da ideologia da mestiçagem no Brasil e na Venezuela, nas divergentes fases históricas e perspectivas teóricas ver: MUNANGA, 1999; WRIGHT, 1990.

<sup>32</sup> No original: *As this suggests, the state is a major player in racial formation: its policies, over time, have the potential to trigger transformations in the significance and understanding of identity in society at large.* (HTUN, 2004, p. 61).

população negra, como foi o caso das políticas migratórias desde os finais do século XIX e começo do século XX<sup>33</sup>.

Mas, sendo as classificações e os padrões de poder, racistas, sexistas, heteronormativos, fenômenos em constante questionamento, as ações de luta e de resistência dos e das afrodescendentes também tiveram impacto diverso sobre a produção de políticas públicas para população negra no Brasil e na Venezuela. Após a abolição da escravatura, os e as afrodescendentes ainda tiveram que enfrentar diversas teorias que biologizavam e naturalizavam as desigualdades e a práticas - formais e informais - de exclusão racial.

À continuação deste Capítulo apresentaremos brevemente o processo de consolidação histórica da ideia de democracia racial e da ideologia da mestiçagem que começaram a fincar suas raízes após a abolição da escravatura.

### **2.2.1. A política do branqueamento**

Após a abolição da escravatura e até os anos 1930, na América Latina, o pensamento sobre a população negra que vinha sendo produzido a partir da academia estava, majoritariamente, dominado pela tradição do positivismo, que, utilizando os avanços das ciências naturais, propugnava a hierarquização da humanidade em grupos sociais distinguíveis pelos traços físicos, defendendo a superioridade dos brancos e, conseqüentemente, a inferioridade natural de índios e negros. Do racismo e do darwinismo social resultaram duas doutrinas ideológicas úteis para as elites colonizadoras legitimarem o seu predomínio econômico e político (HERRERA, 2010). Sob o domínio do pensamento positivista se produziram teorias que associavam o “progresso” e a “civilização” às características fenotípicas dos diferentes grupos sociais.

---

<sup>33</sup>No caso venezuelano essa vinculação entre pensamento racial, políticas de Estado e “senso comum” pode ser observada no pensamento de Laureano Vallenilla Lanz (1870-1936); Alberto Adriani (1898-1936), Arturo Uslar Pietri (1906-2001) e Briceño Iragorry. Estes autores gozaram de reconhecimento dentro da intelectualidade nacional, tiveram uma importante vinculação com distintos governos da época e, além disso, promoveram suas ideias em meios de difusão massiva como jornais, rádios e televisão. Ademais, através de suas obras, pode se traçar, brevemente, o percurso do pensamento racial positivista de início do século XIX para a exaltação da mestiçagem de fins do século XX.

Na interpretação de Andrews (2007), entre os anos 1880 e 1930, uma condição central para se ter acesso a direitos formais de cidadania foi o “branqueamento”. Como uma estratégia política concreta, o branqueamento se refletiu particularmente nas políticas migratórias, gerando práticas formais de exclusão racial. Até inícios do século XX, as pessoas não europeias estavam proibidas de ingressar no país, tanto no Brasil quanto na Venezuela<sup>34</sup>, tendo sido este o principal fator que impulsionou o que é conhecido como “a política de branqueamento”. A política do branqueamento teria, finalmente, a missão de “civilizar” os povos, branquear as peles e, portanto, evitar os conflitos raciais (WRIGHT, 1990; MUNANGA, 1999; ALBUQUERQUE e FRAGA, 2006; ANDREWS, 2007).

Alguns pensadores, defensores do branqueamento, chegaram inclusive a argumentar contra a implantação de governos democráticos na região, baseados no que entendiam como um povo incapaz de se autogovernar em função de suas características psicológicas, morais e intelectuais “inferiores”, produto direto da configuração racial da população. Para estes pensadores, a condição racial da população refletia que estas populações não teriam alcançado ainda o patamar evolutivo “necessário” para a compreensão do exercício da cidadania<sup>35</sup>, portanto, os governos autocráticos eram fundamentais para se garantir a ordem necessária para o progresso.

Com a persistência da hierarquização racista, produto direto do sistema escravista e das narrativas negativas construídas sobre a população negra, o acesso aos privilégios econômicos, políticos e sociais continuou sendo definido pela hierarquia racial. Apesar disso, as causas da pauperização desses grupos sociais não foram buscadas no contexto social, no sistema econômico e político, mas nas supostas características “naturais” dos grupos que os colocavam no que era considerado à época a fase mais primitiva da evolução humana. Equivocadamente procurou-se por justificativas para as diferenças sociais em características naturais de indígenas, de africanos, de africanas e de seus descendentes, ao invés de observar as diferentes consequências do sistema econômico e político colonial e escravista, bem como nas formas em que as políticas e o ordenamento jurídico vieram a contribuir para se criar e se manter desigualdades, privilegiando alguns grupos sociais em detrimento de outros.

---

<sup>34</sup> Inclusive, em 1938, se dirigiram instruções específicas do Ministério de Relações Exteriores para se proibir a concessão de visto para pessoas negras ou judias na Venezuela. Ver: Ley de migración y colonización de 1936 e Ley de Extranjeros 1937.

<sup>35</sup> Ver: Vallenilla Lanz, Alberto Adriani.

Durante este período se entendia a mestiçagem com uma característica de deterioração da população branca. Após os anos 30, a ideologia do branqueamento persistiu enquanto ia sendo construída uma visão positiva da mestiçagem na formação da imagem nacional. Vejamos com um pouco mais vagar esse processo.

### **2.2.2. A mestiçagem na identidade nacional**

Segundo alguns autores, a mestiçagem foi incorporada ao imaginário social destes dois países como um elemento positivo da imagem nacional a partir dos anos 30 (WRIGHT, 1990; HERRERA, 2010). Em certa medida, esta nova perspectiva permitia confrontar às ideias positivistas até então dominantes desde a abolição da escravatura que, se utilizando dos argumentos raciais, justificava a sua própria condição de elite no poder e negava às classes populares abertamente racializadas a capacidade de participar efetivamente do governo. A ideia da democracia racial e a ideologia da mestiçagem foram enunciadas como formas de se pensar as possibilidades de modernização e da (re)construção da identidade nacional em vários países da região. Segundo estas abordagens, a mestiçagem produzia, não apenas um “novo tipo racial”, mas um sentido de “igualdade social” pressuposta na população que apagava os conflitos étnicos ou raciais e, por via de consequência, as desigualdades sociais. Para os autores destas correntes a mistura eliminava a possibilidade da presença do preconceito racial, ou no caso brasileiro permitia que os conflitos estivessem em equilíbrio. Do mesmo modo, gerava a condição imaginada da democracia racial, sendo que não existiriam mais limitações ao usufruto dos direitos para além daquelas associadas ao desempenho individual.

Depois de 1930, com o auge do nacionalismo e dos regimes populistas nos dois países, o término do *boom* das exportações, a crise econômica e o fracasso mesmo em se fazer a população mais europeia (ANDREWS, 2007), o branqueamento como projeto político foi sendo substituído por uma nova retórica que procurava a redefinição das identidades nacionais, assumindo desta vez a herança africana e indígena, mas na forma de manifestações culturais folclóricas, fundamentalmente subsumidas ao ideal nacional. Essa submissão ao ideal nacional, que continuava sendo “branco”, levou alguns autores a afirmar que a mestiçagem, poderia ainda ser entendida, neste período, como branqueamento (WRIGHT, 1990; MUNANGA, 1999). Não obstante, afirma Andrews (2007), foi também neste período que a política começou a “empardecer”, pois o ideal nacional passou a ser mestiço, sejam as misturas relacionadas ao ser

pardo, mulato e moreno, supondo-se, mais uma vez, uma tentativa fracassada de superação das “raças”. Em todo caso, o branqueamento racial e cultural, mesmo na atualidade, tem uma enorme importância na esperança de mobilidade social<sup>36</sup>. (WRIGHT, 1990).

Se a democracia racial e a exaltação do “povo mestiço”, durante o século XX, pareciam formas de se rejeitar as exigências de europeização e de branqueamento, na verdade, as duas perspectivas teóricas não rejeitavam, de fato, a ideia de uma relação intrínseca e pressuposta entre características raciais e caracteres morais, psicológicos ou intelectuais da nossa população. Dessa forma, esta exaltação proclamava uma suposta superação das limitações raciais através da conformação a um novo tipo social-racial único e unitário, e enquanto isso, também exigia a assimilação cultural a um determinado ideal nacional, à negação das diferenças e, mais uma vez, à invisibilização das desigualdades.

A constituição do mestiço é acompanhada de um relato romântico e idealizado da conquista colonial e da minimização e naturalização do fato violento da colonização e da escravidão. Exalta-se a construção de uma nova sociedade “na mistura”, mas que preserva ainda uma noção profunda de hierarquia cultural, onde os valores europeus representados na “brancura” ocupam lugar de superioridade, enquanto os valores herdados dos aborígenes ou da África são relegados ao folclore nacional, representados como “resquícios” do passado tradicional e pré-moderno<sup>37</sup>. As resistências seriam apenas anedóticas e as relações de poder passaram a ser substituídas por relatos da harmonia racial na mestiçagem. A mistura se torna, assim, a homogeneidade de que se precisava para reconstruir o “mito da nação”<sup>38</sup>.

Por detrás da afirmação retórica de uma cultura única, de uma história homogênea, de um povo único se consolida, mais uma vez, a invisibilização de negras e negros, e indígenas, a ideia da sociedade mestiça implica que não existe mais nenhuma carga sobre a negra ou o negro, ou sobre o/a indígena, porque compartilhamos de relações afetivas (MUNANGA, 1999). Essa invisibilização impossibilita até mesmo se fazer a pergunta pelas desigualdades raciais, pelo

---

<sup>36</sup> Segundo Wright (1990): *whitening, an inexact process which involved miscegenation, education, and economic advancement. For the elites, racial democracy actually meant that all black and colored individuals could whiten themselves and their descendants socially through a number of steps, including specific economic, and cultural measures, as well as through actual racial mixing with whites.*

<sup>37</sup> O que Ayala e Mora (2008) chamam de “folklorismo nacionalista”.

<sup>38</sup> Por exemplo, Htun (2004) afirma que brasileiros pensam em si, não como um povo composto por distintas ‘raças’, mas como uma raça nacional multicolorida. (HTUN, 2004, p. 61, tradução própria<sup>38</sup>).

impacto diferenciado sobre os grupos da e na história de colonização e escravidão vivida por esses países.

O mito da democracia racial foi assumido pelos governos nacionalistas dos anos 40. Segundo Andrews (2007, p. 259, tradução nossa<sup>39</sup>): “Essa identificação entre negritude e movimentos populistas ligados ao movimento operário se deu através de toda Afro-Latinoamérica”, mas os benefícios para a população afrodescendente, neste período, foram mais em termos de vantagens e oportunidades relacionadas à classe do que em relação direta às diferenças raciais.

No Brasil, a construção da ideia de mestiçagem como o que definiria a identidade nacional brasileira é geralmente atribuída à obra do intelectual Gilberto Freyre (WRIGHT, 1990; MUNANGA, 1999). E esta tendência se expressou sob o governo de Getúlio Vargas, que por sua proximidade com o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) tinha grande aceitação entre militantes do movimento negro e era apoiado por uma maioria negra, mesmo quando seu discurso se apresentava mais em termo de classe do que de reivindicações que pudessem estar baseadas no pertencimento étnico-racial (DOMINGUES, 2007; ANDREWS, 2007).

Na Venezuela, por sua vez, esse processo aconteceu também a partir dos anos 40, com a conformação do partido *Acción Democrática* (AD) a partir de uma aliança multiclasiista contra os governos militares e foi atribuído a políticos, pensadores e literatos vinculados a esse partido como Rómulo Gallegos e Andrés Bello Blanco. Segundo alguns autores, no entanto, o partido AD assumiu o mito da democracia racial como uma posição oficial<sup>40</sup>, de modo que, mais uma vez, o discurso predominante era mais forte em termos de classe do que de raça. A chegada ao poder de AD, entre os anos 1945-1948, conhecido como o “*trienio adeco*”, enfrentou uma oposição por parte da elite venezuelana, desta vez baseada tanto em argumentos de classe quanto étnico-raciais. É bem provável que além das reformas econômicas iniciadas, o impulso de medidas que promoviam a mobilidade social de todos os grupos étnico-raciais, como a oposição à política migratória e a designação de funcionários negros e pardos, tenham sido responsáveis por produzir sua derrocada. O golpe autoritário marcou o desfecho dessas políticas econômicas e

---

<sup>39</sup> No original: *Esta identificación entre negritud y movimientos populistas vinculados al movimiento obrero se dio a través de toda Afro-Latinoamérica.* (ANDREWS, 2007, p. 259).

<sup>40</sup> Segundo Wright (1990), ainda que a retórica oficial fosse de democracia racial, alguns militantes eram favoráveis ao branqueamento: Alguns populistas adecos: “*thought of racial democracy in terms of the right to whiten socially, either through racial mixing or by economy success*”.

sociais, enquanto a ditadura resultante reassegurou o poder, mais uma vez, para as elites e continuou o projeto oficial de branqueamento através dos incentivos à migração (ANDREWS, 2007; WRIGHT, 1990; HERRERA, 2010).

Segundo Andrews (2007), esta fase do populismo significou a ascensão social para muitas famílias negras em toda latino-américa, e isto se deu através da implementação de programas sociais universais, mas esses programas não foram suficientes para atingir se a maioria da população negra. As barreiras raciais se fizeram mais evidentes, por um lado, porque as melhoras colocavam os negros em condições de reclamar por melhores lugares na sociedade, gerando resistência entre os já tradicionalmente privilegiados; por outro, porque para a década dos anos 70, o populismo tinha tanto mostrado a sua incapacidade para satisfazer as demandas socioeconômicas da sociedade em geral quanto para eliminar a “herança de séculos de discriminação e preconceitos raciais” e, portanto, em garantir a inclusão plena da população negra na vida política e econômica. (ANDREWS, 2007, p. 288).

Não obstante, o construto social, político e acadêmico de existência do “país mestiço” e a conseqüente “democracia racial” dominam, até hoje, o imaginário coletivo sobre a população indígena e afrodescendente tanto na Venezuela quanto no Brasil, e aparecem das mais diversas formas nas relações cotidianas, permitindo a convivência “pacífica” de discursos e práticas profundamente racistas, amparados na percepção de que os habitantes destes países têm de si, isto é, um imaginário idealizado de orgulho da nação mestiça e livre de conflitos raciais.

Entre os anos 70-80 esses preceitos foram fortemente questionados pelos movimentos sociais: na Venezuela o foco esteve principalmente no esforço de desvelar a mestiçagem como uma ideologia, enquanto a crítica no Brasil esteve baseada na tentativa de expor e desconstruir o mito da democracia racial.

A realidade da democracia racial, que se organiza a partir do pressuposto de que todas as pessoas, independentemente do seu pertencimento étnico-racial teriam igualdade de direitos e igualdade de oportunidades, tem sido questionada e denunciada como um mito, como “uma instância discursiva do poder letrado” que, na verdade, pretendia ocultar o racismo estrutural vigente (HERRERA, 2010, p. 160, tradução nossa). Este mito ainda impossibilita ou dificulta que os próprios grupos tenham a possibilidade de estabelecer uma consciência crítica dessa opressão, seja pela dificuldade de se encontrar um alvo evidente para a mobilização (HTUN, 2004), seja porque o branqueamento simboliza uma espécie perversa de esperança de ascensão social e

reforça a necessidade de se desvincular do grupo oprimido (MUNANGA, 1999; ANDREWS, 2007). O mito ainda tem dificultado a discussão sobre políticas de ação afirmativa para os grupos tradicionalmente vulnerabilizados e isso porque atrapalha a compreensão mais ampliada a respeito de sermos sociedades interculturais (MUNANGA, 2003).

Seguindo a argumentação do Professor Rodrigo Ednilson durante a defesa desta dissertação, a democracia racial não se trata de tomar a todos como iguais, pois a própria adjetivação da democracia já supõe a diferença, trata-se de pressupor um equilíbrio entre diferentes; enquanto a ideologia da mestiçagem pressupõe a síntese, a igualdade.

Tanto no passado quanto no presente, o discurso da mestiçagem e da democracia racial têm servido para argumentar que não é possível a existência do racismo e da discriminação racial em países mestiços e, portanto, as duas estratégias foram (e têm sido) mobilizadas para barrar qualquer iniciativa mais contundente de política afirmativa. Porém, os conflitos étnicos e as desigualdades baseadas na “raça” não foram ou estão resolvidos, mas apenas encobertos, quase “apagados” das nossas consciências, negados numa consigna de pretensa condição igualitária que convive com representações negativas sobre os grupos sociais e as mais diversas formas de discriminação e exclusão. Colmenares é enfática ao afirmar que “o mito de que as sociedades latino-americanas são democracias livres do preconceito racial foi imposto sem suporte empírico” (COLMENARES, 2005, p. 218, tradução nossa<sup>41</sup>). O mito da democracia racial, apenas produz relativo sossego ou acomodação nos grupos vulneráveis e, também, a fantasia destes estarem incluídos simbolicamente, ainda que, na prática, persistam as desigualdades (HERRERA, 2010).

Não obstante, a ação histórica dos movimentos sociais na luta contra o racismo tem cimentado certas conquistas na oposição às políticas de branqueamento, na denúncia ao mito da democracia racial, na resistência cultural, na sobrevivência da religiosidade africana, na associação em clubes de recreação, lazer, dança, teatro, escolas de samba no Brasil, por exemplo. Todas essas ações conformam a história do movimento negro nas Américas, que começou com a chegada do primeiro barco escravista.

---

<sup>41</sup> No original: *Pese a la cada vez más evidente relación entre raza, pobreza y exclusión social en la región latinoamericana y caribeña, el mito de que las sociedades latinoamericanas son democracias exentas de prejuicios raciales se ha impuesto sin sustentación empírica.* (Colmenares, 2005, p. 218).



### **2.3. A identidade política**

A despeito da construção negativa da “raça” e da potencialidade desmobilizadora do mito da democracia racial, foi possível, tanto no Brasil quanto na Venezuela, a construção de uma identidade política em torno do pertencimento étnico-racial.

Como vimos, a construção social da raça implica uma dupla dimensão segundo a qual a hierarquização dos grupos se dá não apenas na construção da diferença baseada nas características físicas, mas, também, a partir da subalternização de sua produção social. Constroem-se identidades forjadas sobre corpos racializados e sexualizados construídas no conhecimento hegemônico e, portanto, com impacto na construção do ser de cada um e cada uma. A recente utilização do termo “étnico-racial” pretende dar conta de essa dupla dimensão, enquanto permite salientar dois fatores que marcam a população afrodescendente e que, paradoxalmente (SCOTT, 2005), também ajudam na construção de um sentimento positivo de pertencimento, sendo eles: a persistência das representações mentais que hierarquizam grupos humanos baseados na cor, e; a hierarquização de suas respectivas culturas e saberes. O sujeito racializado foi construído socialmente como subalterno. Isso primeiro ocorreu no que diz respeito ao sistema colonial e depois na produção capitalista, mas como os padrões de poder estão em permanente disputa, os sujeitos coletivos podem se articular, tanto no nível individual quanto coletivos, em resposta às condições e necessidades concretas nas lutas históricas por deslocar esses padrões de poder.

Sendo assim, as possibilidades de articulação política repousam, em certa medida, na construção e mobilização de identidades políticas “enquanto processos e jamais produtos acabados” (MUNANGA, 2003, s/p) que, além do mais, são transversalizadas por diversas identidades tais como raça, gênero, sexualidade, classe. Embora não existam identidades pétreas, certas características grupais parecem adquirir uma relevância inusitada em determinados contextos políticos que fazem com que estas surjam e se destaquem como realidades sociais (SCOTT, 2005). É isso que se dá quando a raça é construída para a dominação ou quando a ideia de raça é reclamada pelos mesmos estigmatizados, oprimidos e excluídos com a tentativa de se reconstruir um potencial emancipatório para estes grupos.

A ressignificação da “raça” implica “processos de identificação e reivindicação afro e indígena (e não de identidade em si)” (WALSH, 2002, p. 126 tradução nossa<sup>42</sup>) onde se mobiliza a história, a memória social e as tradições não como uma “essência do passado”, nem como homogeneidade grupal, mas como afirmação do lugar de enunciação, onde se assume, finalmente, a diferença historicamente construída e se assumem também as desigualdades como pontos de partida para a mobilização política. É isso que Mignolo (2006) chama de “*pensamento crítico fronterizo*”.

O lugar de enunciação (afrodescendente ou negro, em nosso caso) é um lugar político que se afirma como um lugar de luta, produzido e construído por seus próprios membros a partir de uma experiência de discriminação que se percebe comum, de uma memória política, histórica e cultural que se representa como compartilhada e que é, inclusive, construída e reconstruída no próprio presente; mas, também, a partir da constatação da fronteira entre o “próprio” e o “alheio” como lugares de conflito, onde se negocia a identidade política nas lutas contra o racismo (WALSH, 2002; WALSH; LEÓN, 2006).

Entende-se, portanto, identidade aqui não como uma característica fixa, natural, ou inerente aos grupos (ou pessoas), mas como uma construção de caráter político e social que: “Reflete uma *identificação* estratégica e de oposição, de movimento mais do que de grupo, pensada não só no nível local e nacional, mas transnacionalmente” (WALSH, 2002, p. 124, tradução nossa<sup>43</sup>, itálico no original). Nesse sentido de posicionamento político é que deve ser entendida a construção e a mobilização do pertencimento étnico-racial nas lutas reivindicativas da atualidade latino-americana.

Entretanto, esse lugar de conflito que implica a identidade política afrodescendente insinua uma situação onde os membros do grupo aceitam e negam, ao mesmo tempo, a racialização que recai sobre eles, onde, paradoxalmente, afirmam a diferença e reclamam a igualdade, exigem a garantia de direitos individuais e o reconhecimento de direitos coletivos. Nessa contenda entre igualdade e diferença, entre direitos individuais e identidades de grupo, Scott (2004) nos propomos pensar tais conceitos em termos de um paradoxo, como princípios

---

<sup>42</sup> No original: *procesos emergentes de identificación y reivindicación afro e indígena (y no de identidad en sí)*. (WALSH, 2002, p. 126).

<sup>43</sup> No original: *Refleja una identificación estratégica y de oposición, de movimiento más que de grupo, pensada no sólo en el nivel local y nacional, sino transnacionalmente*. (WALSH, 2002, p. 124).

interdependentes com múltiplos pontos de interconexão e tensão e não apenas como polos opostos.

Esse paradoxo se expressaria, principalmente, em três aspectos, segundo Scott (2004): (a) a igualdade pode ser pensada como um princípio moral absoluto, mas também como uma prática historicamente contingente, o que permite reivindicar ao mesmo tempo; a universalidade de direitos e a garantia de direitos especiais que respondam a necessidades sócio-históricas concretas; (b) os indivíduos são definidos pelas identidades grupais, mas também as identidades de grupo renegam a expressão ou percepção plena da individualidade, de modo que, existe uma tensão entre o desenvolvimento de identidades grupais e individuais onde estes âmbitos se influenciam mutuamente; e (c) os termos em que foi produzida a identidade de grupo para a discriminação é ao mesmo tempo aceita e rejeitada nas reivindicações por igualdade, as identidades grupais refletem coletivos politizados, seja porque são discriminados, seja porque lutam contra da discriminação. Para Scott (2005) esse paradoxo não pode nem precisa ser resolvido dado que:

[...] uma tensão entre consciência de raça e neutralidade de raça (grupos e indivíduos) é parte integral de qualquer solução. Pois a obtenção de equidade (ignorando genuinamente a diferença de acordo com os pilares do liberalismo) requer que se nomeiem os grupos que têm sido excluídos (reconhecendo a diferença) e que os tratem de forma diferenciada no futuro. (SCOTT, 2005, p. 27).

As reivindicações por igualdade geralmente envolvem a rejeição das identidades grupais impostas e, portanto, do lugar que foi historicamente naturalizado na estrutura social e, ao mesmo tempo, a aceitação da existência dos grupos na criação de sujeitos coletivos que procuram modificar esses mesmos padrões de poder. Conseqüentemente, a identidade que foi construída para a exclusão de grupos pode, e é, frequentemente, ressignificada como símbolo de mobilização grupal nas lutas por reivindicações políticas.

Esse é o caso da reapropriação e ressignificação da palavra “negro” no Brasil ao longo dos finais dos anos 70, principalmente com a criação do Movimento Negro Unificado Contra a Discriminação Racial<sup>44</sup>. A categoria “negro” se tornou um termo a partir do qual se

---

<sup>44</sup> Antes Movimento Contra a Discriminação Racial e posteriormente Movimento Negro Unificado (MNU). O MNU surgiu com o interesse de articular todos os grupos de luta anti-racista no Brasil em uma organização de escala nacional; organizou manifestações contra atos específicos de racismo por

construiu uma categoria sócio-política de luta e de orgulho para os e as descendentes de africanos e africanas neste país (MUNANGA, 2006; DOMINGUES, 2007). Esse processo de autorreconhecimento e de reconstrução de uma identidade teve lugar também na Venezuela, ao longo dos finais dos anos 80 e início dos 1990 (GARCÍA, 2001).

Essa identidade política negra ou afrodescendente funciona como um elemento unificador na procura de melhorias para a população negra, mas também questiona e confronta a ideologia da mestiçagem e o mito da democracia racial enquanto ideologias dominantes. (MUNANGA, 2003, s/p).

Até aqui foi discutida a naturalização das desigualdades a partir da construção sócio-política da categoria “raça” e como o racismo continua funcionando como um elemento de exclusão inclusive em sociedades onde não existem mecanismos formais de discriminação. Enfatizou-se que, mesmo quando a subjetividade é uma dimensão essencial do racismo, a sua construção responde a um sistema de relações sociais, econômicas e políticas concretas. Dentro do contexto atual, tanto no Brasil quanto na Venezuela a ideologia da mestiçagem e o mito da democracia racial têm contribuído sistematicamente para se negar e se invisibilizar o racismo, dificultando a formulação de políticas públicas afirmativas que garantam, na prática, a igualdade de direitos e de oportunidades para todas as pessoas.

Contudo, a “raça” construída para discriminar, pode e tem sido mobilizada com potencial emancipatório para os grupos estigmatizados, a partir da construção de uma identidade política nos movimentos sociais que surgem a partir do pertencimento étnico-racial. Isso, como discutido anteriormente, é coerente com uma visão paradoxal segundo a qual a justiça requer tanto de defesa da igualdade quanto de reconhecimento da diferença.

Como se verá no próximo capítulo, os movimentos sociais afrodescendentes, tanto no Brasil quanto na Venezuela, tiveram e têm um papel primordial na formulação de políticas públicas de combate à discriminação racial e de promoção da igualdade.

---

discriminação em clubes e por parte da ação policial contra os negros, manifestações que se levaram a cabo em período da ditadura. Já na década de 1970 o discurso do movimento negro assume uma postura de contestação direta à ideia de democracia racial brasileira. (DOMINGUES, 2007).

### 3. OS MOVIMENTOS AFRODESCENDENTES E SEU PAPEL NA (RE)FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

O movimento negro, no Brasil, ou movimento afrodescendente, na Venezuela, tem contribuído historicamente para: (1) organizar as demandas da população afrodescendente, dentro e fora das fronteiras nacionais, (2) denunciar o racismo e a discriminação racial, e inclusive (3) articular com o Estado para a elaboração, e mais recentemente, a execução de políticas públicas que favoreçam o usufruto pleno da cidadania por e para estas populações. As recentes políticas públicas para a população negra, tanto no Brasil quanto na Venezuela, são produto, em primeiro lugar, das reivindicações/lutas históricas dos movimentos afrodescendentes, mas também, da articulação internacional que se reflete nos compromissos de Durban e, de maneira determinante, do compromisso político governamental nos dois países.

Diversos fatores tentam explicar o surgimento de numerosas organizações com reivindicações baseadas no pertencimento étnico-racial, especialmente a partir dos anos 1970: (a) a percepção de que a discriminação colocava um teto nas pretensões de ascensão social do negro<sup>45</sup>, (b) o fracasso dos populismos, (c) a influência das lutas pelos direitos civis nos Estados Unidos e de libertação na África, e, (d) o recrudescimento das manifestações de racismo a partir das crises econômicas (na Venezuela, especificamente, a crise de 1983, conhecida como o “*Viernes Negro*”) (HERRERA, 2010; ANDREWS, 2007).

Segundo Andrews (2007), o Brasil foi o país da América Latina onde a mobilização na direção de reordenamento das reivindicações da população afrodescendente teve maior sucesso, seja em colocar o tema do racismo na sociedade, seja em pressionar os governos para que viessem a implementar políticas para se enfrentar e atacar esse problema social. O grande resultado do movimento negro foi colocar a discussão sobre a questão racial na sociedade e no Estado brasileiro e exigir dos governos uma tomada de posição frente a esse problema, enquanto lutavam também para ocupar os espaços de poder. O movimento negro do Brasil tem conseguido criar alianças com outros setores da sociedade como sindicatos, partidos políticos e grupos de pesquisa fazendo com que a luta antirracista aconteça em diversos espaços estratégicos nacionais

---

<sup>45</sup> Segundo Wright (1990) entre os anos 1974-1980 os jornais venezuelanos apontaram um maior número de denúncias sobre racismo no país.

e internacionais (DOMINGUES, 2007). Uma diferença chave entre o movimento negro do Brasil e o movimento afrovenezuelano está na capacidade experimentada especialmente no Brasil, em particular a partir das ações do MNU, de combinar a luta do negro com a luta de outros oprimidos da sociedade. Na Venezuela, a consolidação do movimento se favoreceu mais da agenda dos organismos internacionais<sup>46</sup> e de um contexto político mais permeável a essas reivindicações do que de uma base social mobilizatória mais forte.

Destacamos, todavia, que parte significativa da luta de resistência e de enfrentamento ao racismo inclui a conformação de grupos com reivindicações em torno da identidade política étnico-racial. No plano interno dos países as estratégias de mobilização destes grupos têm incluído: (a) a produção de um pensamento próprio, em aliança com alguns setores do pensamento acadêmico afins à luta antirracista, (b) a mudança simbólica do significado historicamente estigmatizado do ser negro ou negra, particularmente procurando impactar na revisão da história e dos currículos de ensino acadêmico, e, principalmente, (c) a visibilização do racismo em países onde o mito da democracia racial e a ideologia da mestiçagem cerceiam majoritariamente o imaginário coletivo.

A articulação internacional e a utilização de espaços transnacionais, principalmente das Nações Unidas, têm sido estratégias fundamentais, utilizadas tanto pelo movimento negro no Brasil, quanto pelo movimento afrovenezuelano na consolidação de suas lutas contra o racismo. O início do século XXI marcou um ponto de inflexão para o movimento negro, tanto pelos preparativos e execução da Conferência de Durban, quanto pela chegada ao poder de governos, nos dois países, de esquerda ou de centro-esquerda.

À continuação deste capítulo salientamos algumas das estratégias e reivindicações do movimento negro do Brasil e do movimento afrovenezuelano, e listamos algumas das inovações institucionais que esses países têm implantado na luta contra a discriminação racial.

---

<sup>46</sup> Segundo García (2001b) na década dos anos noventa surgem, com participação ativa da Venezuela, três organizações com o objetivo que criar alianças com os movimentos afros de América; em 1994 se cria a Red Continental de Organizaciones Afro; em 1996 em Washington, a organização *Afroamérica XXI*; e em 1999 em Nova York surge a *Alianza Global Latinocaribeña-GALCI*. Nos noventa, a luta se volta mais diretamente para os organismos transnacionais e multilaterais como a Organização de Nações Unidas; o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento, ao tempo que começa uma disputa por espaço político e ganhos jurídicos nos espaços públicos estatais.

### 3.1.1. Os movimentos sociais

Na procura de uma mudança simbólica com relação à identidade negra e na criação/identificação de referentes positivos para as ações dos movimentos afrodescendente nestes dois países podemos incluir a ressignificação das rebeliões dos escravizados e escravizadas. Foi talvez nas atividades de contra-celebração do centenário da abolição da escravidão, em 1988 onde o povo negro do Brasil conseguiu a sua maior capacidade de mobilização, articulação e visibilização. Através de atividades de rejeição, o movimento negro procurava salientar a agência dos escravizados e das escravizadas na abolição e atualizar a interpretação da abolição da escravatura a partir das suas sequelas no presente, especialmente para os e as descendentes das pessoas escravizadas. Ainda conseguiram intensificar o debate sobre a discriminação e a desigualdade racial, reforçar o questionamento do mito da democracia racial brasileira e avançar em uma maior valorização da negritude, da cultura negra e do auto-reconhecimento étnico-racial. O dia 13 de maio, então, passou a ser rejeitado como comemoração do fim da escravatura e reapropriado simbolicamente como o dia nacional de denúncia contra o racismo.

Outras ações, focadas também na procura de mudança simbólica, se deram com a afirmação do dia 20 de novembro, data da morte de Zumbi dos Palmares que foi o líder máximo da luta anti-escravista no país, como o Dia Nacional da Consciência Negra no Brasil. Zumbi “foi escolhido como símbolo da resistência à opressão racial” (DOMINGUES, 2007, p. 115); ainda que, já desde os anos 1960, o movimento negro comemorava a morte do Zumbi, foi apenas no ano 2003 que esta data é reconhecida como o dia da Consciência Negra, mediante a promulgação da Lei número 10.639/2003. Com um significado semelhante, na Venezuela, foi escolhido o dia 10 de maio como sendo o Dia da Afrovenezolanidade, em homenagem a José Leonardo Chirinos, o principal líder de uma das insurreições de escravizados e escravizadas, em 1795.

Essas ações procuravam a construção/reconstrução da memória ancestral como acontece também com a afirmação de uma estética afro, com a atualização do *cimarronaje*, e com a invenção da categoria “afrodescendentes” como sendo o elemento identitário das populações na

diáspora africana da América Latina. Essas ações têm possibilitado “a construção de uma posição política a partir da etnicidade” (ESCALONA, 2007, p. 52)<sup>47</sup>, que impulsiona o processo de reconhecimento, através da invenção e reinvenção da identidade na ancestralidade e permite a conformação de uma agenda de mobilização coletiva. O passado 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, tradução nossa).<sup>48</sup>

Por sua vez, a conotação do termo afrodescendente, proposta pelos movimentos negros latino-americanos na Pré-conferência contra o racismo realizada no Chile e adotada posteriormente pelos organismos transnacionais “envolve uma definição afirmativa destas comunidades com referência direta a elementos culturais legitimados na ‘ancestralidade africana’”. (AYALA; MORA, 2008, p.13, tradução nossa<sup>49</sup>).

Além da criação de referentes identitários positivos para a população afrodescendente e para a conformação de grupos com reivindicações em torno da identidade política étnico-racial, têm sido necessários a construção e o fortalecimento de formas de pensamentos e de epistemologias próprias a ou para estes grupos. Nesse sentido, a produção intelectual da liderança negra e a aliança com o sector acadêmico têm sido fundamentais para a luta dos movimentos afrodescendentes. O papel de ativistas e pesquisadores das ciências sociais, mobilizados na ideia de convencer a sociedade sobre a sobrevivência do racismo e a necessidade de se tomar ações contra as desigualdades raciais foi fundamental neste período, especialmente no Brasil (HTUN, 2004).

---

<sup>47</sup> No original: *La construcción de una posición política desde la etnicidad*. (Escalona, 2007, p.52).

<sup>48</sup> No original: *En la movilización de las organizaciones afrodescendientes, la experiencia de la esclavitud y la discriminación racial son rasgos a los que se alude permanentemente. A partir de ellos se realiza la exaltación de múltiples formas de resistencia cultural, adquiriendo un sentido político fundamental la histórica figura del “cimarrón”, el cual deviene en mito y símbolo por excelencia de esta resistencia*. (AYALA; MORA, 2008, p. 26).

<sup>49</sup> No original: *La connotación de este último término involucra una definición afirmativa de estas comunidades con referencia directa a elementos culturales legitimados en la “ancestralidad africana”*. (Ayala; Mora, 2008, p.13).



Afirma Munanga que, nos anos 70, “surtem vozes discordantes, oriundas principalmente do mundo afro-brasileiro, propondo a construção de uma democracia verdadeiramente plurirracial e pluriétnica” (MUNANGA, 1999, p. 90). O autor menciona Abdias do Nascimento como figura chave no questionamento da democracia racial. O Brasil conseguiu colocar o racismo como um problema estrutural da sociedade brasileira que transversaliza todos os âmbitos da vida, revela os preconceitos e as discriminações raciais e também destaca a marginalização dos/as negros/as no âmbito do trabalho, no sistema educacional, na política etc. Junto com o questionamento cotidiano, construir uma produção teórica para se impugnar a ideologia da mestiçagem e o mito da democracia racial foi uma estratégia fundamental para se revelar, desvelar e se questionar a ordem social racista, tanto no Brasil quanto na Venezuela.

Da mesma forma, as políticas antirracistas promovidas pelas Nações Unidas, também serviram como um forte elemento legitimador das demandas dos movimentos negros frente aos governos de seus países<sup>50</sup> e como estratégias e oportunidade de fortalecer a articulação, já em avanço, com outros movimentos negros na região. Nesse sentido, o processo de preparação da III Conferência Mundial das Nações Unidas contra o Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Correlata, realizada em Durban, África do Sul, de 31 de agosto a 7 de setembro de 2001, significou uma maior mobilização e articulação nacional e internacional do movimento negro latino-americano<sup>51</sup>, e contribuiu para a construção de uma agenda conjunta para o movimento negro latino-americano (GARCÍA, 2001).

---

<sup>50</sup> Segundo Andrews (2007): *Un informe de 1996 sobre discriminación y desigualdades raciales en Brasil de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU fue una herramienta importante para convencer al presidente Fernando Henrique Cardoso de añadir propuestas de acción afirmativa al Programa Nacional de Derechos Humanos. [...] Em 2001 la Conferencia Mundial contra el Racismo de Durban (Sudáfrica), renovó las fuerzas de las organizaciones negras de la región, y colocó más presión sobre sus gobiernos nacionales. En Brasil, la administración de Cardoso creó el Consejo Nacional para Combatir la Discriminación, e implementó programas de acción afirmativa en los Ministerios de Desarrollo Agrario, Justicia y Relaciones Exteriores.* (ANDREWS, 2007, 302).

<sup>51</sup> No Brasil, tanto a elaboração da Constituição quanto a Conferência de Durban impulsionaram a conformação de diversas instituições de articulação e conformação de redes nacionais, sendo os quais, a organização Agentes de Pastoral do Negro (APNs-1983), a União de Negros pela Igualdade (Unegro-1988), a Associação Brasileira de Pesquisadores Negros (ABPN-1989), a Coordenação Nacional de Quilombos (CONAQ-1996), a Articulação de Organizações de Mulheres Negras (AMNB-2000), o Fórum Nacional de Mulheres Negras, a Coordenação Nacional de Entidades Negras (Conen), entre outras.

O processo de organização da Conferência de Durban e a realização da própria Conferência contribuíram para legitimar as lutas antirracistas em nossa região, colocando a discussão sobre o racismo na agenda dos respectivos governos e incentivando uma maior aproximação do movimento afrodescendente com o Estado. No caso venezuelano, essa relação com organismos transnacionais foi especialmente importante. Segundo Ayala e Mora (2008), a Venezuela, em parte, construiu seu espaço de legitimação nas organizações transnacionais criando uma dinâmica entre espaços locais e globais com estes conteúdos de luta anti-racista. Com relação ao Brasil, a posição do governo relacionada aos problemas raciais mudou no começo dos anos 2000 e o que os ativistas do movimento negro e também uma parte do público de acadêmicos vinham denunciando, finalmente começou a ser ouvido, ao menos parcialmente, pelo governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), considerado como mais permeável às reivindicações do movimento negro, em parte importante pelo ambiente da Conferência<sup>52</sup> (HTUN, 2004).

A Declaração e o Programa de Ação de Durban, resultantes dessa Conferência da ONU, deram legitimidade transnacional às demandas históricas que os movimentos vinham fazendo para seus governos, em muitos casos sem encontrar ouvidos receptivos. A própria participação dos Estados na Conferência, em alguma medida, significou o reconhecimento do racismo por parte dos governos e o compromisso de tomar medidas para sua eliminação e se iniciou um processo de institucionalização estatal do enfrentamento à discriminação racial:

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).

No Brasil, se criou, durante o governo de FHC, o Conselho Nacional para Combater a Discriminação (2001), na Venezuela se criou a *Comisión Presidencial para la Prevención y*

---

<sup>52</sup> Segundo Htun (2004, p. 31): *In the early 2000s, policy changed radically. The government admitted that Brazil is racist and endorsed an extreme form of affirmative action—quotas—to address racial inequality. The president created a national affirmative action program; three ministries introduced quotas for blacks, women, and handicapped people in hiring; the National Human Rights Program endorsed racial quotas; the foreign ministry introduced a program to increase the number of black diplomats; and three states approved laws reserving 40 percent of university admission slots for Afro-Brazilians.*

*Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial y otras Distinciones en el Sistema Educativo* (2005). Nos últimos anos, a incursão dos movimentos negros nos espaços de poder político têm se focado em modificar as relações e as instituições políticas racializadas, implicando, por um lado, a criação de instâncias institucionais de participação que levam em conta o pertencimento étnico-racial; e por outro, a aquisição de direitos coletivos de cidadania. Nesta dissertação estaremos justamente à procura dos resultados estatais das reivindicações por cidadania diferenciada.

Com relação à participação política, segundo Wright (1990), historicamente os negros e não-brancos da Venezuela têm desempenhado um papel mais importante nas instituições políticas e sociais do que em qualquer outro país Sul-americano, incluindo-se o Brasil. Não obstante, é possível se perceber que, no Brasil, a chegada de negros/as às instâncias de decisão política tem gerado uma maior inclusão das demandas dos movimentos negros<sup>53</sup>. Particularmente nos anos 80 no Brasil se posiciona a exigência de ações concretas por parte do Estado produzindo-se algumas inovações (DOMINGUES, 2007).

Nesse sentido, a demanda por reformas no âmbito educacional data dos anos 80, quando o Movimento Negro Unificado concentrou algumas de suas ações em revisar e em denunciar o conteúdo preconceituoso dos livros empregados no sistema educacional brasileiro e em propor um novo conteúdo, com uma reavaliação do papel do/a negro/a na história do Brasil, no ensino da África e na capacitação para uma pedagogia inter-étnica (DOMINGUES, 2007). Durante os atos de comemoração dos 300 anos da imortalidade de Zumbi dos Palmares, foi entregue ao então presidente FHC o “Programa de Superação do Racismo e da Desigualdade Racial”<sup>54</sup>. Na mesma comemoração, mas em 2005, o movimento entregou a Luiz Inácio Lula da Silva, então Presidente, uma série de documentos para a implementação de políticas de promoção da igualdade racial. (RIBEIRO, 2012). Salienta Carneiro (2002) que esse período implicou, para

---

<sup>53</sup> No Brasil, a eleição de negros a cargos de eleição popular no legislativo e no executivo em alguns estados, impulsionou novas mudanças legislativas, muitas das quais foram propostas geradas no movimento negro. Por exemplo, em 1946 Hamilton Nogueira (UDN) apresentou à Assembleia Nacional Constituinte um projeto de lei anti-discriminação racial formulado na Convenção Nacional do Negro em 1945 ainda que não foi aprovado; em 1989, por iniciativa do deputado negro Carlos Alberto de Oliveira o congresso promulgou a lei 7.716/89 conhecida como lei Caó, apelido do deputado, com essa lei Brasil define práticas de crime de racismo.

<sup>54</sup> Em resposta a essa marcha o governo criou o Grupo de Trabalho Interministerial para Valorização da População Negra.

o movimento negro do Brasil, avanços importantes no combate ao racismo e na própria formação do ponto de vista legal, educativo e acadêmico.

Em ambos os países, os processos de elaboração de uma nova Carta Magna foram de grande importância para a articulação política nesta área. O processo de formulação da Constituição Federal foi para o movimento negro do Brasil uma oportunidade para articular as suas demandas, lhes dando um caráter nacional e alcançando-se o objetivo de ver as suas demandas colocadas no âmbito político<sup>55</sup>. O MNU realizou, em agosto de 1986, a Convenção Nacional do Negro pela Constituinte. Dela participaram militantes da maioria dos Estados e também deputados com vinculação ao movimento negro tais como Carlos Alberto Caó e Benedita da Silva. Desta Convenção resultou um documento a ser discutido na Constituinte (1987-1988) sendo que algumas dessas propostas logo se traduziram em leis e normas (RIBEIRO, 2012).

O movimento conseguiu inserir na nova Carta Magna algumas das suas demandas históricas. Entre elas destacamos: o reconhecimento da propriedade sobre as terras às comunidades oriundas dos Quilombos (Artigo 68, das Disposições Transitórias), o estabelecimento do crime de racismo como inafiançável e imprescritível<sup>56</sup> e, também, a regularização fundiária e garantia de vida com relação às comunidades remanescentes de quilombos.

No caso venezuelano, as demandas do movimento, encaminhadas através da *Fundación Afroamérica* e da *Unión de Mujeres Negras* não foram consideradas na nova Constituição, com exceção talvez, do reconhecimento no preâmbulo da *Constitución Bolivariana* como uma nação multicultural e pluriétnica, nem foram consideradas na posterior proposta de

---

<sup>55</sup> Dez anos depois Venezuela iniciaria também um processo de elaboração de uma nova Constituição, que também impulsionou a articulação nacional entre distintas organizações afrodescendentes do país, mas que teve resultados mais tímidos com relação à população afrodescendente.

<sup>56</sup> 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 étnico-racial 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 Brasil e da necessidade de uma atuação pública para se erradicá-lo.

reforma constitucional não aprovada de 2007<sup>57</sup>. Contudo, o processo constituinte estimulou a procura de uma articulação nacional, permitiu uma maior visibilização do movimento afrovenezuelano e promoveu uma maior aproximação com o governo nacional.

A partir dos anos 2000, o movimento afrovenezuelano iniciou o processo de afirmação da sua afrodescendência para a construção de uma identidade política coletiva que, junto com um governo mais receptivo, começa a dar maior visibilidade e voz na esfera pública. A articulação nacional se deu na Venezuela a partir da criação da *Red de Organizaciones Afrovenezolanas* (ROA), no ano 2000, e, em certa medida, foi o resultado das movimentações para o processo constituinte de 1998. No momento de sua fundação oficial, esta rede contava com mais de 70 organizações<sup>58</sup> (HERRERA, 2010). Pela primeira vez, no ano 2001, foi realizado um encontro, onde diversas organizações na luta contra o racismo de nível nacional se reuniram para definir as linhas estratégicas do movimento afrovenezuelano.

A despeito das ações de movimentação das afrovenezuelanas e afrovenezuelanos alguns autores e autoras insistem em afirmar que não existe um movimento articulado de identidade étnico-racial e de luta contra o racismo, mas apenas, grupos minoritários, na Venezuela (BOLÍVAR *et al.*). Contudo, têm conseguido alguns ganhos importantes como a inclusão, no XIV *Censo Nacional de Población y Vivienda* (2011), de uma pergunta sobre auto-reconhecimento étnico-racial, uma categoria desconsiderada até então, o que permitiria ter dados sobre as condições da população afrovenezuelana.

Alguns desses ganhos têm relação com a chegada ao poder de governos mais permeáveis a essas demandas, como se verá no tópico a seguir.

### **3.1.2. A exigência de políticas públicas nos governos da “onda rosa”**

Iniciando essa proposta de enquadramento sobre os contextos dos governos nos dois países aqui analisados com o triunfo de Hugo Chávez na presidência da Venezuela, no ano 1998, queremos destacar a presença efetiva de uma série de candidatos e candidatas de esquerda,

---

<sup>57</sup> Sobre as propostas do movimento afrovenezuelano para a reforma constitucional de 2007 ver: García, 2011.

<sup>58</sup> Entre essas, a *Unión de Mujeres Negras* um grupo de denúncia da relação entre raça, gênero e pobreza. Em 2000 passou a chamar Cumbe de Mulheres Afrodescendentes.

centro-esquerda ou designados como “governos progressistas”<sup>59</sup>, que têm conseguido se eleger e em alguns casos se reeleger ou eleger sucessor ou sucessora na presidência de vários países da América Latina nestes últimos 15 anos. 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 constitui para alguns autores num recente fenômeno sociopolítico que tem recebido diferentes designações tais 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)<sup>60</sup>.

E são vários os fatores que têm sido destacados na tentativa de se explicar esta “virada à esquerda”. Segundo Filgueira *et al.* (2012), o giro à esquerda é produto de uma crise de incorporação, iniciada nos anos 90, segundo a qual as demandas econômicas, políticas e sociais não foram atendidas pelos padrões institucionais estabelecidos. Outros autores têm salientado como fatores explicativos do fenômeno o seguinte: (a) o fracasso das reformas de mercado em melhorar o nível de vida das pessoas na região e o (b) fracasso da democracia para atingir uma efetiva inclusão social e combater a desigualdade social e política (PANIZZA, 2006; FILGUEIRA, *et al.*, 2012); (c) o inconformismo com os processos de transição e de consolidação democrática, (d) a institucionalidade frágil, pouco transparente, (e) a debilidade nos mecanismos de representação e de participação política (ARMONY; ARNSON, 2009); (f) a manutenção das injustiças e desigualdades históricas ou persistentes (BEASLEY-MURRAY; CAMERON; HERSHBERG, 2010; FILGUEIRA, *et al.*, 2012).

A heterogeneidade nas formas de participação e de inclusão na agenda programática dos diferentes governos e nos diferentes graus de institucionalização que caracterizam estes

---

<sup>59</sup> Esta 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. Arditi (2009), também coloca essa ambiguidade no sentido de que a esquerda não utiliza mais reivindicações típicas como a luta de classes, e a oposição à economia de mercado ou à propriedade privada.

<sup>60</sup> É 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.

governos, têm levado alguns autores a falar ou em “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, 2009), outros autores procurando dicotomias classificam em “duas esquerdas”, estando Brasil e Venezuela geralmente em grupos contrários (CASTAÑEDA, 2006; PETKOFF, 2005).

Mesmo assim é possível observar elementos comuns entre os dois países que estamos analisando: estes governos concentram o voto popular e muito deste sucesso eleitoral está diretamente relacionado ao fato de serem contra as políticas neoliberais que marcaram a década de 80 e 90, o discurso relacionado ao tema da pobreza adquiriu bastante preponderância em ambos os governos, parece haver também, de parte significativa da sociedade civil, uma exigência por maior igualdade, com forte ênfase no combate às desigualdades e na necessidade e urgência de redistribuição econômica, bem como de maior inclusão social dentro de governos que se consideram democráticos e, conseqüentemente, com a promoção de uma cidadania mais ativa.

Além destes, a atuação internacional desses governos também parece ser um outro 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 Fundo Monetário Internacional (FMI) e a procura por alternativas de integração político-econômica na região são elementos também 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 o processo em curso de uma efetiva politização da exclusão cultural e étnica na região. Panizza (2006), Armony e Arnson (2009) salientam que entre algumas dessas plataformas de esquerda que ocupam hoje o poder na América Latina existiria uma relação histórica com os movimentos sociais. (PETKOFF, 2005; PANIZZA, 2006; LANZARO, 2008; ARMONY; ARNSON, 2009; ARDITI, 2009; DA SILVA, 2010; BEASLEY-MURRAY; CAMERON; HERSHBERG, 2010).

Em relação às políticas públicas que têm sido implementadas podemos encontrar similitudes e diferenças dentro dos diferentes grupos de países, o que dificulta ainda mais o

estabelecimento de dicotomias estritas. Em geral, os autores coincidem em afirmar que a chegada de Chávez ao poder foi beneficiada por uma crise de representação e de legitimidade das instituições políticas venezuelanas e também por um sistema político incapaz de processar demandas populares e conflitos sociais, além das profundas clivagens e desigualdades sociais que recentemente estão colocadas para a contestação pública. Nesse contexto, ganhou destaque na Venezuela um discurso popular e um modelo marcadamente personalista, onde algumas análises salientam os traços autoritários que, inclusive, ameaçam a competência política e a consolidação das novas instituições (SANJUÁN, 2009). O caso do Brasil é caracterizado como sendo o de um “governo social-democrático” ou uma “esquerda institucional”, em parte porque o Presidente Lula da Silva chegou ao poder em um país com relativa estabilidade de suas instituições políticas, com partidos políticos mais institucionalizados e que estão integrados à competição eleitoral e também que gozava de uma relativa estabilidade econômica. Outros destacam também o fato de o partido de esquerda que chegou ao governo, o Partido dos Trabalhadores (PT), ter uma trajetória política bastante consolidada no país e laços com organizações sindicais e movimentos sociais fortemente estabelecidos (PANIZZA, 2006; LANZARO, 2008; DA SILVA, 2010; BEASLEY-MURRAY; CAMERON; HERSHBERG, 2010).

Em relação à vinculação da esquerda com o movimento negro, a legitimidade da questão racial frente à questão de classe não tem sido aceita pela esquerda sem resistências. Mesmo em partidos como o PT com um vinculação histórica com os movimentos sociais, educar à militância sobre o racismo e a importância da luta antirracista tem sido uma das ações do movimento negro que tem sido possível a partir da conformação dentro do partido de algumas instâncias. Em 1995 se criou a Secretaria Nacional de Combate ao Racismo (SNCR-PT). Depois foram criadas também as Secretarias Estaduais (SECR-PT) e Secretarias Municipais (SMCR-PT) de combate ao racismo com este mesmo desenho. A SNCR-PT tem sido uma ferramenta importante de formação da militância em temas de combate ao racismo e promoção da igualdade racial e de formulação de propostas de políticas públicas através da promoção de encontros de políticas públicas de igualdade racial, e na elaboração em conjunto PT-movimento negro, de programas de governo e programas setoriais tais como o “Brasil sem Racismo” e “Igualdade Racial” (2006 e 2010). (ABREU; TIBLE, 2012).



No entanto, no caso da Venezuela, a relação do governo com os movimentos sociais é interpretada mais como uma espécie de subproduto do enfraquecimento dos partidos tradicionais e do surgimento de novos atores e atoras e de organizações sociais, assim como da mobilização de correntes sociais e políticas que têm procurado o reconhecimento de determinados grupos subalternos e lutado por mudanças na ordem social e política atual. Mesmo assim, é de salientar que a relação entre os movimentos sociais, os governos recentemente eleitos e os partidos de esquerda é, geralmente, ambivalente. Há aqueles que dão destaque às formas nada virtuosas de cooptação, desmobilização etc.

Por outra parte, para alguns autores, a ascensão de partidos de esquerda ao governo teria sim estimulado uma maior representação dos setores sociais mais desfavorecidos e marcados pela sua extração de classe ou pela sua etnia ou cor, favorecendo-se assim a uma maior heterogeneidade étnica e social nos corpos governativos (RAMÍREZ, 2006; SERNA, 2010).

Para alguns autores, mais do que a continuidade de governos progressistas na região, o que define o sucesso do “giro à esquerda” seria a produção de mapas cognitivos visando-se a procura por alternativas à democracia liberal e às políticas econômicas que priorizam o mercado. Para estes, esse aspecto é ainda mais relevante do que o relativo triunfo eleitoral. Dentro dessa outra chave de produção de sentido político e ideológico, a redefinição das identidades nacionais joga, com certeza, um papel preponderante (ARDITI, 2009; BEASLEY-MURRAY; CAMERON; HERSHBERG, 2010).

Nesse sentido, segundo salienta French (2009), no processo venezuelano, a presença da “A Revolução Bolivariana” e do “O Socialismo do Século XXI” têm produzido um discurso sobre as exclusões que questiona o “mito da democracia” e a ideia de “país desenvolvido”, revelando as fortes desigualdades que, em contrapartida, ainda caracterizam o país. Trata-se de um discurso que retoma as injustiças históricas, de modo que redefine a conquista colonial como um processo de apropriação e de extermínio do povo que continuaria até hoje, faz referência à história da escravidão, ao não reconhecimento da relevância da população indígena, revelando ser comum a identificação do líder com os grupos subalternos e o revigoramento e exaltação de lideranças históricas associadas às lutas destes grupos. Há aqueles que destacam estes elementos, afirmando que esse processo estaria construindo uma nova narrativa sobre o país, onde alguns

personagens e temas históricos são revigorados e outras histórias estão sendo reescritas<sup>61</sup> (FRENCH, 2009; SANJUÁN, 2009). Por exemplo, a aprovação na *Asamblea Nacional* da Venezuela do Projeto de *Ley Orgánica contra a Discriminación Racial*, no dia 10 de maio de 2011, *Día de la afrovenezolanidad*, demonstra bem esse processo em curso de tentativa de inclusão simbólica. A lei foi uma iniciativa da ROA apresentada à assembleia nacional em 2008, em ambas as discussões foram convidados e participaram integrantes do movimento social afrovenezuelano. Todavia, a dúvida frequente é, para além dos riscos de cooptação, o quanto da luta do movimento afrovenezuelano pode estar sendo postergada na luta do líder político.

Nesse processo, o movimento afrovenezuelano muito recentemente tem conseguido se vincular a o governo, aproveitando a conjuntura sócio-política que promete mudanças. Durante os dias da greve petroleira convocada em abril de 2002, que produziu um golpe de Estado e a instauração de um governo *de facto* que durou três dias, se produziram no país múltiplas manifestações de protesto e confronto onde, ademais da radicalização dos posicionamentos políticos, se evidenciou a desqualificação do adversário através de argumentos racistas e classistas. Consequentemente, o racismo escondido em nossa sociedade se mostrou mais abertamente, sendo enunciado no confronto político. Isso favoreceu uma aproximação entre as organizações afrovenezuelanas (que já vinham denunciando o racismo) e o Estado venezuelano<sup>62</sup>.

Essa vinculação com o Estado resultou em 2005 no primeiro encontro de afrodescendentes e políticas públicas, sendo o resultado mais notável dessa reunião a criação da *Comisión Presidencial para a Prevención y Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial y otras Distinciones en el Sistema Educativo* nesse mesmo ano, o Estado reconhece que se encontra no dever de prevenir e eliminar toda forma de discriminação mediante o desenho e

---

<sup>61</sup> Por 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. (SANJUÁN, 2009).

<sup>62</sup> Sobre a relação de racismo e política na Venezuela ver: HERRERA, Jesús. Racismo y discurso político en Venezuela. **Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales**, v. 10, n2, 2004 e ISHIBASHI, Jun. Multiculturalismo y racismo en la época de Chávez: Etnogénesis afrovenezolana en el proceso bolivariano. **Humania del Sur**, v. 2, n. 3, apr, 2008.

aplicação de leis e instrumentos para tal fim. Em 2006 se cria no Partido Socialista Unido de Venezuela (PSUV), partido de governo, o *Frente Electoral Cimarrones Afrodescendientes por la Revolución*, como uma plataforma política eleitoral, mas através desse espaço tem tentado introduzir a discussão sobre o racismo no partido. Todas as inovações institucionais na Venezuela foram pensadas a partir dos movimentos, a partir da sua histórica experiência de marginalização e de discriminação.

Nos Quadros 1 e 2, apresentamos uma síntese das principais políticas, programas e ações estatais de enfrentamento ao racismo e de promoção da igualdade que conseguimos mapear para este período.

***Quadro 1. Inovações institucionais e legais para a população afrovenezuelana***

<b>Resposta Institucional</b>	<b>Poder Público Nacional</b>	<b>Coalizão governativa</b>	<b>Ano</b>
Enuncia-se o carácter pluriétnico e multicultural na Constituição de la República Bolivariana de Venezuela – CBRV	Constituinte	Hugo Chávez MVR	1999
Venezuela reconhece a competência do CERD para examinar a comunicação individual sob o artigo 14 da ICERD	Poder Executivo	Hugo Chávez MVR	2003 22 setembro
Comisión Presidencial para la Prevención y Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial y otras Distinciones en el Sistema Educativo – CPPEDR	Poder Executivo	Hugo Chávez MVR	2005 Decreto 3.645
Oficina de enlace con las comunidades afrodescendientes.	Poder Executivo	Hugo Chávez MVR	2005
Día da afrovenezolanidad	Poder Legislativo	Hugo Chávez MVR	2006 G.O. 338.932
Dirección de Enlace con las Comunidades Afrodescendientes.	Poder Executivo	Hugo Chávez MVR	2007 Resolución 109
Subcomité de Estadísticas para la Población Afrodescendiente.	Poder Executivo	Hugo Chávez MVR	2007
Consejo Nacional de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes.	Poder Legislativo	Hugo Chávez MVR	2007 G.O.E. 5.859
Subcomisión de Participación, Garantías, Deberes y Derechos de los Afrodescendientes en la Asamblea Nacional.	Poder Legislativo	Hugo Chávez MVR	2008
Viceministerio para la igualdad y equidad de género, afrodescendencia y etnicidad	Poder Executivo	Hugo Chávez MVR	2009-2011
Consejo Nacional del Poder Popular de la Juventud	Poder Legislativo	Hugo Chávez MVR	2009 G.O.E. 5.933
Comisionado Nacional Afrodescendiente del Instituto Nacional de la Juventud	Poder Executivo	Hugo Chávez MVR	2010
Inclusão de pergunta sobre autoreconhecimento étnico no XIV Censo nacional de población y vivienda.	Poder Executivo	Hugo Chávez MVR	2011
Ley Orgánica contra la Discriminación Racial. Cria o Instituto contra a Discriminación Racial (INCODIR)	Poder Legislativo	Hugo Chávez MVR	2011 G.O. 39.823
Consejo Nacional para el Desarrollo de Comunidades Afrodescendientes, CONADECAFRO	Poder Executivo	Hugo Chávez MVR	2012 Decreto 8.860
Plan de la Patria: Segundo Plan Socialista de Desarrollo Económico y Social de la Nación, 2013-2019.	Poder Executivo	Nicolás Maduro PSUV	2013

I Seminário Internacional contra la Discriminación Racial- INCODIR	Poder Executivo	Nicolás Maduro PSUV	2014
---	--------------------	------------------------	------

Fonte: Elaboração própria

***Quadro 2. Inovações institucionais e legais para a população afro-brasileira***

<b>Resposta Institucional</b>	<b>Poder Público Nacional</b>	<b>Coalizão governativa</b>	<b>Ano</b>
Regulamenta as disposições relativas ao processo administrativo para identificação dos remanescentes das comunidades dos quilombos e para o reconhecimento, a delimitação, a demarcação, a titulação e o registro imobiliário das terras por eles ocupadas.	Poder Executivo	Fernando Henrique Cardoso PSDB	2001 Decreto 3.912 Revogado
Conselho Nacional de Combate à Discriminação. CNCD	Poder Executivo	Fernando Henrique Cardoso PSDB	2001 Decreto 3.952
Institui, no âmbito da Administração Pública Federal, o Programa Nacional de Ações Afirmativas e dá outras providências.	Poder Executivo	Fernando Henrique Cardoso PSDB	2002 Decreto 4.228
Dispõe sobre o Programa Nacional de Direitos Humanos – PNDH	Poder Executivo	Fernando Henrique Cardoso PSDB	2002 Decreto 4.229 Revogado
Programa Diversidade na Universidade	Poder Executivo	Fernando Henrique Cardoso PSDB	2002 Lei 10.558
Inclui no currículo oficial da Rede de Ensino a obrigatoriedade da temática História e Cultura Afro-Brasileira. Dia da Consciência Negra	Poder Legislativo	Luiz Inácio Lula da Silva PT	2003 Lei 10.639
Secretaria Especial de políticas de promoção da igualdade racial - SEPPPIR.	Poder Executivo	Luiz Inácio Lula da Silva PT	2003 Lei 10.678
Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial - CNPIR.	Poder Executivo	Luiz Inácio Lula da Silva PT	2003 Decreto 4.885
Institui a Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial – PNPIR			2003 Decreto 4.886
Regularização para as Comunidades de Quilombos	Poder Executivo	Luiz Inácio Lula Da Silva – PT	2003 Decreto 4.887
Programa Brasil Quilombola.	Poder Executivo	Luiz Inácio Lula Da Silva – PT	2004
Programa de combate ao racismo institucional	Poder Executivo	Luiz Inácio Lula Da Silva – PT	2004
Política Nacional de Saúde da População Negra	Poder Executivo	Luiz Inácio Lula Da Silva – PT	2004
Programa de ações afirmativas para a população negra nas instituições públicas de educação superior. UNIAFRO	Poder Executivo	Luiz Inácio Lula Da Silva – PT	2004
Fórum Intergovernamental de Promoção da Igualdade Racial (FIPIR)	Poder Executivo	Luiz Inácio Lula Da Silva – PT	2004
I Conferência Nacional de Promoção da Igualdade Racial (I	Poder	Luiz Inácio	2005

CONAPIR)	Executivo	Lula Da Silva – PT	
Programa Universidade para Todos (PROUNI)	Poder Executivo	Luiz Inácio Lula Da Silva – PT	2005 Lei 11.096
Direitos das trabalhadoras e trabalhadores domésticos	Poder Legislativo	Luiz Inácio Lula Da Silva – PT	2006 Lei 11.324
Transforma o cargo de Secretário Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial em Ministro de Estado Chefe.	Poder Executivo	Luiz Inácio Lula Da Silva – PT	2008 Lei 11.693
Concede anistia " <i>post mortem</i> " a João Cândido Felisberto, líder da chamada Revolta da Chibata, e aos demais participantes do movimento.	Poder Legislativo	Luiz Inácio Lula Da Silva – PT	2008 Lei 11.756
II CONAPIR	Poder Executivo	Luiz Inácio Lula Da Silva – PT	2009
Plano nacional de promoção da igualdade racial – PLANAPIR	Poder Executivo	Luiz Inácio Lula Da Silva – PT	2009 Decreto 6.872
Estatuto da Igualdade Racial. Cria o Sistema Nacional de políticas de Promoção da Igualdade Racial (SINAPIR)	Poder Legislativo	Luiz Inácio Lula Da Silva – PT	2010 Lei 12.288
Transforma a SEPPIR em ministério.	Poder Executivo	Luiz Inácio Lula Da Silva – PT	2010 Lei 12.314
Institui Sistema de Reserva de Vagas para estudantes egressos de escolas públicas, em especial negros e indígenas, nas instituições públicas federais de educação superior.	Poder Legislativo	Dilma Rousseff - PT	2012 Lei 12.711
III CONAPIR	Poder Executivo	Dilma Rousseff - PT	2013
Regulamenta o SINAPIR	Poder Executivo	Dilma Rousseff - PT	2013 Decreto 8.136
Reserva aos negros 20% (vinte por cento) das vagas oferecidas nos concursos públicos para provimento de cargos efetivos e empregos públicos no âmbito da administração pública federal, das autarquias, das fundações públicas, das empresas públicas e das sociedades de economia mista controladas pela União.	Poder Executivo	Dilma Rousseff - PT	2014 Lei 12.990

Fonte: Elaboração própria

Em resumo, na conjunção desses três fatores: o movimento social estruturado, o governo mais permeável às suas demandas e o crescente interesse dos organismos transnacionais nessa luta contra o racismo, tem sido dedicada muito maior atenção para o desenho daqueles instrumentos legais e institucionais que possam vir a colaborar no enfrentamento ao racismo e na promoção da igualdade racial. No caso venezuelano, tratam-se, principalmente, de políticas de inclusão em processos específicos de tomada de decisões. Já no Brasil, o que observamos é que se tem aprofundado adicionalmente na proposição de mais ações afirmativas na busca de se

impactar positivamente uma redução mais efetiva das desigualdades sociais, econômicas e políticas.

Tanto Venezuela quanto Brasil têm criado diversas instituições de luta contra o racismo e de promoção da igualdade racial. A resposta do Estado venezuelano às demandas da população afrodescendente, em termos de uma institucionalização da luta contra a discriminação racial, se reflete na criação de um conjunto de instituições que tem algum de seus objetivos expressamente destinado à luta contra a discriminação racial e contemplam a participação da população afrodescendente. Contudo, o Estado venezuelano não definiu um ente orientador maior de uma política nacional contra a discriminação, mas criou instâncias específicas de assessoria e de formulação de políticas dentro de alguns ministérios principalmente da área social.

A primeira instituição criada com esse intuito, no caso venezuelano, foi a *Comisión Presidencial para la Prevención y Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial y otras Distinciones en el Sistema Educativo* (CPPEDR), criada em 2005. À criação da CPPEDR segue a criação de um conjunto de instituições, como vimos no quadro 1, com o intuito de se responder às demandas do movimento afrovenezuelano, particularmente no âmbito da educação e da cultura; e a palavra “afrodescendente” começa a ser utilizada amplamente na legislação nacional<sup>63</sup>. Dá-se um processo de institucionalização de algumas demandas do movimento afrovenezuelano, assim como de incursão de militantes do movimento dentro da estrutura do Estado para participar nas suas instâncias da formulação de políticas públicas, seja como servidores e servidoras públicos/as, seja como representantes do movimento.

A legislação mais importante neste período, sem dúvida, para Venezuela é a *Ley contra la Discriminación Racial*, que estabelece os mecanismos para eliminar, prevenir e punir o racismo. É ela que cria o *Instituto Contra la Discriminación Racial* (INCODIR), como ente executor da política de erradicação da discriminação racial. O INCODIR foi constituído, finalmente, em julho de 2014<sup>64</sup>, mas ainda espera pela elaboração do seu regulamento. O INCODIR está vinculado ao Ministério com competência nas relações interiores e de justiça.

---

<sup>63</sup> Ver, por exemplo: *A Ley Orgánica de Educación*,

<sup>64</sup> Em 2013 o movimento afrovenezuelano apresentou ante o Comitê Internacional contra la Discriminación reunido em Genebra um informe denunciando a dívida do Estado venezuelano na conformação do INCODIR, criado na lei desde 2011.

Em março de 2012, foi criado por decreto presidencial, o *Consejo Nacional para el Desarrollo de las Comunidades Afrodescendientes de Venezuela* (CONADECAFRO), sendo essa a primeira instituição venezuelana criada com o intuito de formular políticas afirmativas e restaurativas para a população afrodescendente.

Nesta pesquisa focaremos nessas três instituições para o caso venezuelano, escolhidas por serem, a CPPEDR a instituição mais antiga da luta contra o racismo, e o INCODIR e a CONADECAFRO por serem as que apresentam objetivos mais amplos, não setorizados, da luta contra o racismo.

No caso brasileiro, com a criação da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR), a partir do ano de 2003, se estruturaram as políticas afirmativas para a população negra como, efetivamente, políticas de Estado e a SEPPIR se constitui no órgão orientador dessa política no Brasil, por essa razão será objeto de análise nesta pesquisa.

Nesse capítulo discutimos sobre a importância do movimento afrodescendente no Brasil e na Venezuela para denunciar o racismo e a discriminação racial e para impulsionar políticas públicas que favoreçam o usufruto pleno da cidadania por e para as populações afrodescendentes. Salientamos o papel de organismos transnacionais como as Nações Unidas na legitimação das demandas frente aos governos e na conformação de alianças além das fronteiras nacionais; e o compromisso político governamental com a chegada ao poder de governos mais permeáveis a essas demandas como elementos favoráveis na criação de inovações institucionais no combate à discriminação racial e na promoção da igualdade racial, algumas das quais foram listadas.

No capítulo a seguir, apresentaremos as instituições objeto desta pesquisa e as categorias de análise e indicadores a utilizar para caracterizar a forma em que o governo federal do Brasil e o governo nacional da Venezuela se organizam, através dessas instâncias, para assumir as demandas por cidadania diferenciada.

#### **4. CIDADANIA DIFERENCIADA NAS INSTITUIÇÕES DE LUTA CONTRA O RACISMO E PROMOÇÃO DA IGUALDADE RACIAL DENTRO DOS ESTADOS: CATEGORIAS DE ANÁLISE E INDICADORES**

Neste capítulo descrevemos a metodologia geral utilizada para a análise, apresentamos as categorias desenhadas, bem como as instituições que serão objeto de análise e os resultados. Como apresentado nos Quadros 1 e 2 no capítulo anterior, tanto Venezuela quanto Brasil têm criado diversas instituições de luta contra o racismo e de promoção da igualdade racial. Na análise aqui apresentada se incluem as instituições desenhadas para orientar a política nacional de luta contra o racismo e/ou de promoção da igualdade racial equivalentes em ambos os países.

No caso do Brasil, a instituição analisada foi a SEPPIR, por ser o ente orientador da política de promoção da igualdade racial no nível federal. Dentro da estrutura organizativa da SEPPIR, consideramos também o CNPIR, órgão colegiado de caráter consultivo encarregado de propor no âmbito nacional, políticas de promoção da igualdade racial.

No caso venezuelano, devido à inexistência de uma instituição orientadora da política contra a discriminação racial, foram escolhidas as três instituições nacionais mais importantes segundo os objetivos declarados nos documentos de criação: *A Comisión Presidencial para la Prevención y Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial y otras Distinciones en el Sistema Educativo Venezolano* (CPPEDR), o *Instituto Nacional contra la Discriminación Racial* (INCODIR) e o *Consejo Nacional para el Desarrollo de las Comunidades Afrodescendientes de Venezuela* (CONADECAFRO) (Quadro 3).

A CPPEDR, criada em 2005, foi a primeira instituição constituída com o intuito de atacar o problema da discriminação racial na Venezuela, mas restringida ao âmbito educativo, sendo seu objeto formular programas e políticas dentro do setor educativo para garantir a todas as pessoas o direito a uma educação sem discriminação, seja nos mecanismos de acesso à educação, seja com relação à reprodução de conteúdo educacional preconceituoso<sup>65</sup>.

---

<sup>65</sup> Ver: Decreto 3.645, art. 1.



### Quadro 3: Instituições selecionadas

Instituições selecionadas	Finalidade
<i>Comisión Presidencial para la Prevención y Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial y otras Distinciones en el Sistema Educativo Venezolano (CPPEDR).</i>	A elaboração, formulação, coordenação, seguimento e avaliação de programas, métodos e políticas públicas correspondentes ao sector educativo, que garantam a igualdade de oportunidades e de trato para todas as pessoas no usufruto e exercício efetivo do direito à educação. (Decreto 338.880, art. 1).
<i>Instituto Nacional contra la Discriminación Racial (INCODIR).</i>	A execução das políticas públicas orientadas à prevenção e erradicação da discriminação racial em todos os âmbitos. (LOCODR, art. 26).
<i>Consejo Nacional para el Desarrollo de las Comunidades Afrodescendientes de Venezuela (CONADECAFRO).</i>	O fortalecimento das medidas nacionais e de cooperação regional e internacional em benefício das pessoas afrodescendentes, em relação com o pleno desfrute dos direitos económicos, culturais, sociais, civis e políticos, sua participação e integração em todos os aspectos políticos, económicos, sociais e culturais da sociedade, e a promoção de uma maior conhecimento e respeito da diversidade da herança e da cultura dessas pessoas. (Decreto nº 8.860, art. 1).
Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR).	Assessoramento direto e imediato ao Presidente da República na formulação, coordenação e articulação de políticas e diretrizes para a promoção da igualdade racial, bem como formulação, coordenação e avaliação das políticas públicas de governo na promoção da igualdade e da proteção dos direitos de indivíduos e grupos raciais e étnicos, com ênfase na população negra, afetados por discriminação racial e demais formas de intolerância. (Decreto 7261, anexo, art. 1)
Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial (CNPIR).	Propor, em âmbito nacional, políticas de promoção da igualdade racial com ênfase na população negra e outros segmentos étnicos da população brasileira, com o objetivo de combater o racismo, o preconceito e a discriminação racial e de reduzir as desigualdades raciais, inclusive no aspecto económico e financeiro, social, político e cultural, ampliando o processo de controle social sobre as referidas políticas. (Decreto 4.885, art. 1).

Fonte: Elaboração própria.

Com a criação da CPPEDR se iniciou a institucionalização da luta contra o racismo na Venezuela, motivo pelo qual foi objeto de análise nesta pesquisa. O papel da CPPEDR é especificamente de assessoria à Presidência da República, principalmente através do Ministério da Educação e o Ministério da Comunicação, tem como função indicar propostas ao Ministério norteador da política de educação para a revisão dos mecanismos e instrumentos de ensino: programas de ensino, textos escolares, materiais didáticos, que favoreçam a interculturalidade, o

respeito e o reconhecimento das contribuições da população afrodescendente “e demais grupos raciais radicados na Venezuela”, e a eliminação e prevenção da discriminação racial<sup>66</sup>.

A segunda instituição a ser analisada para o caso venezuelano é o *Instituto contra a Discriminação Racial* (INCODIR) criado na *Ley contra a Discriminación Racial* para executar as disposições dessa lei em matéria de combate à discriminação racial.

A última instituição, cujo desenho será analisado, é o *Consejo Nacional para el Desarrollo de las Comunidades Afrodescendientes de Venezuela* (CONADECAFRO), criado em março de 2012 mediante decreto presidencial, tem como função assessorar e formular políticas públicas para garantir a igualdade de oportunidades e eliminar as assimetrias relacionadas às pessoas e comunidades afrodescendentes, fortalecer a cooperação internacional, garantir o pleno desfrute dos direitos, a participação na sociedade, o respeito à diversidade e à herança ancestral. Essa é a primeira instituição venezuelana criada com o intuito de formular políticas afirmativas e restaurativas para a população afrodescendente.

No caso brasileiro, a instituição analisada será a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPPIR) criada mediante medida provisória em 2003 convertida em lei 10.678 esse mesmo ano. A SEPPPIR, como órgão orientador da política de promoção da igualdade racial, responde às diretrizes contidas no Estatuto da Igualdade Racial, como principal instrumento legal. A estrutura organizativa da SEPPPIR inclui o CNPIR, criado na mesma lei e cujo desenho institucional também foi considerado para esta pesquisa.

Com base na fundamentação teórica utilizada, definimos um conjunto de categorias que nos permitiram analisar o desenho institucional da SEPPPIR, da CPEDR, do INCODIR e da CONADECAFRO, enquanto iniciativas institucionais que deveriam ampliar as formas de vinculação com o Estado para a população afrodescendente no Brasil e na Venezuela.

As categorias de análise respondem a dimensões diferentes de enquadramento das relações percebidas entre Estado e sociedade na promoção de políticas que visem a igualdade étnico-racial nos dois países: uma dimensão propriamente política e outra dimensão que tratamos como interacional. A *dimensão política-institucional* é aquela que nos permite explicar as variações dentro das próprias instituições públicas e, por sua vez, a *dimensão interacional* aquela que nos permite dar conta das mudanças nas relações intersubjetivas entre grupos e indivíduos

---

<sup>66</sup> Ver: CPEDR. Art. 3

envolvidos nestas políticas e ações estatais. Uma terceira dimensão, na fronteira entre essas duas, denominamos de dimensão *política/interacional*, devido a que a mudança nessas variáveis responde tanto a aspectos institucionais quanto a mudanças nas relações intersubjetivas<sup>67</sup>.

A dimensão política-institucional, então, compreendeu: (1) toda a produção legislativa que supõe direitos especiais para os grupos [e membros desses grupos] em situação de opressão ou desvantagem; (2) a produção de desenhos institucionais inclusivos para a promoção da participação e a representação dos grupos dentro da esfera pública; (3) a implantação de mecanismos específicos para se tentar garantir a influência dos grupos no processo de tomada de decisões.

Enquanto a dimensão política/interacional compreende a existência de mecanismos de transversalização da política de promoção da igualdade racial, de ações que considerem a noção de multidimensionalidade e interseccionalidade no tratamento da questão racial, e de propostas que visem à desconstrução de práticas e de pensamentos racistas.

Na dimensão interacional, o foco está na produção de mudanças no plano das interações sociais e intersubjetivas. Aqui incluímos: (1) a existência de mecanismos institucionais para favorecer a auto-organização dos grupos e, principalmente; (2) a produção de mudanças nos padrões de ação no exercício da cidadania.

No Quadro 4 apresentamos as categorias de análise construídas e os respectivos indicadores que foram utilizados para mensurá-las. Observamos como sendo efetivamente um indicador da existência de mecanismos de cidadania diferenciada em sua dimensão política-institucional: se as categorias estão contempladas no desenho dos mecanismos legais estudados (N); assim, em caso afirmativo, se estas inovações estão fracamente institucionalizadas (F). É dizer que se apenas aparecem enunciados nas leis, decretos e resoluções consultadas, entanto sua aplicação depende amplamente do servidor ou servidora pública; ou se elas estão fortemente institucionalizadas (I), como sendo aqueles mecanismos claramente definidos em sua composição e funcionamento.

---

<sup>67</sup> Devo totalmente essa diferenciação analítica à minha orientadora Marlise Matos.

**Quadro 4: Categorias de análise e indicadores**

Dimensões	Categorias - Indicadores
<b>POLÍTICA:</b> Presença direitos “especiais” ou “específicos” para grupos em situação de opressão ou desvantagem.	Categoria 1. Existência de leis e regras específicas para os grupos Categoria 2. Existência de políticas afirmativas
<b>POLÍTICA:</b> Presença de desenho institucional inclusivo que promova a participação e a representação dos grupos em situação de opressão ou desvantagem na esfera pública.	Categoria 3. Existência de mecanismos para promover as considerações e valorações dos grupos na sociedade em geral. Categoria 4. Existência de meios institucionalizados para a expressão de distintas vozes e assuntos, que não sejam só silenciadas pelas formas de discurso dominante, por exemplo, o discurso técnico ou científico. Categoria 5. Existência de mecanismos de participação paritária. Categoria 6. Existência de mecanismos para garantir responsividade frente ao grupo. Categoria 7. Existência de múltiplos espaços de participação intragrupo e intergrupos.
<b>POLÍTICA:</b> Presença de mecanismos que garantam a influência dos grupos em situação de opressão ou desvantagem no processo de tomada de decisões.	Categoria 8. Presença do poder de veto sobre as políticas que lhes afetam. Categoria 9. Presença de vinculação entre o que se discute nestas instâncias e as resoluções. Categoria 10. Impacto da participação e representação na formulação de políticas públicas. Categoria 11. Presença de um sistema de informação e difusão das discussões e acordos. Categoria 12. Disponibilidade de recursos públicos para executar as propostas surgidas nos espaços de participação a partir da diferença.
<b>POLÍTICA/INTERACIONAL:</b> Políticas de transversalização, multidimensionalidade e a desconstrução.	Categoria 13. Noção de transversalização, Categoria 14. Noção de multidimensionalidade e interseccionalidade Categoria 15. Existência de políticas que visem a desconstrução do pensamento racista.
<b>INTERACIONAL:</b> Mecanismos para favorecer a auto-organização dos grupos.	Categoria 16. Disposição de recursos públicos para a auto-organização destes grupos.
<b>INTERACIONAL:</b> Padrões de ação no exercício da cidadania.	Categoria 17. Não pretensão de imparcialidade, isto é, as perspectivas particulares e parciais são levadas ao espaço público e não são silenciadas frente ao argumento do interesse geral ou bem comum. Categoria 18. Legitimação de outras formas de expressão além do discurso técnico-científico, tais como os testemunhos. Categoria 19. O que se discute nas instâncias de participação e representação: demandas por inclusão ou reconhecimento. Categoria 20. Em nome de quem se fala: do sujeito político individual ou do coletivo.

Fonte: Elaboração própria.

Nesta pesquisa, de base documental, analisamos a forma em que as instituições selecionadas se organizam para assumir ou não as variáveis da dimensão política-institucional e da dimensão política/interacional da construção da cidadania diferenciada, através da análise do desenho expresso nos documentos jurídicos (leis e decretos) de criação e funcionamento.

Contudo, algumas categorias da dimensão política-institucional não foram consideradas, sendo que por suas características precisaríamos de outras fontes além dos documentos jurídicos selecionados para dar resposta, este é o caso das categorias: 09) Vinculação entre o que se discute nestas instâncias e as resoluções finais, 10) Impacto da participação e representação na formulação de políticas públicas e da categoria, 11) Presença de um sistema de informação e difusão das discussões e acordos, e 12) Disponibilidade de recursos públicos para executar as propostas surgidas nos espaços de participação a partir da diferença.

As fontes documentais, decretos e leis de criação e estruturação das instituições objeto desta pesquisa, são referidas no quadro 5 a continuação:

***Quadro 5: Documentos jurídicos analisados para cada país.***

DOCUMENTO JURÍDICO	OBJETO
<b>Venezuela</b>	
Decreto n° 3.645	Cria a <i>Comisión Presidencial para la Prevención y Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial y otras Distinciones en el Sistema Educativo Venezolano (CPPEDR)</i> .
Ley Orgánica contra la Discriminación Racial	Estabelece os mecanismos para prevenir, atender, erradicar e sancionar a discriminação racial e cria o <i>Instituto Nacional contra la Discriminación Racial (INCODIR)</i> .
Decreto n° 8.860	Cria o <i>Consejo Nacional para el Desarrollo de las Comunidades Afrodescendientes de Venezuela (CONADECAFRO)</i> .
<b>Brasil</b>	
Lei n° 10.678/2003	Cria a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR).
Decreto n° 4.885/2003	Dispõe sobre a composição, estruturação, competências e funcionamento do Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial (CNPIR).
Decreto n° 6.509/2008	Dá nova redação a dispositivos do Decreto n° 4.885 que dispõe sobre o CNPIR.
Lei n° 11.693/2008	Transforma o cargo de Secretário Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial em Ministro de Estado Chefe da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial.
Decreto n° 7.261/2010	Aprova a estrutura regimental e o quadro demonstrativo dos cargos em comissão da SEPPIR.
Lei n° 12.314/2010	Revoga dispositivos da Lei n° 10.678/2003 que cria a SEPPIR.
Lei n° 12.288/2010	Institui o Estatuto da Igualdade Racial e institui o Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial (SINAPIR).
Decreto n° 8.136/2013	Aprova o regulamento do SINAPIR.

Fonte: Elaboração própria

Foi realizada uma leitura interpretativa dos documentos referidos no Quadro 5, em busca de indicativos que permitissem identificar quais das categorias de análise apresentadas no Quadro 4 estariam incluídas neles. A presença ou não desses indicadores e o grau de institucionalização na comparação entre os dois países permitirá caracterizar a forma em que os

Estados brasileiro e venezuelano se organizam, na criação de instituições de eliminação do racismo e de promoção da igualdade racial, para facilitar o exercício da cidadania especialmente a partir do pertencimento étnico-racial, caso isso esteja, de fato, acontecendo. Na sessão a seguir apresentamos os resultados de nossa análise.

#### **4.1. Presença de direitos “especiais” ou “específicos” para grupos em situação de opressão ou desvantagem.**

Reconstruir as dimensões de inclusão para populações tradicionalmente excluídas implica garantir o acesso aos direitos universais através da promulgação de leis e regras específicas para os membros dos grupos e a presença de direitos específicos nos casos onde a universalização contribui a manter as condições de desigualdade e exclusão pré-existentes, é o caso, por exemplo, de regras específicas de participação e representação para corrigir a sub-representação dos grupos nas instâncias de poder, e da concepção de políticas públicas de ação afirmativa que visam em palavras de Munanga (2001, p. 31) “oferecer aos grupos discriminados e excluídos um tratamento diferenciado para compensar as desvantagens devidas à sua situação de vítimas do racismo e de outras formas de discriminação”.

Os quadros 1 e 2 permitem observar algumas das as leis e políticas existentes no Brasil e na Venezuela que fazem menção à população ou a comunidades afrodescendentes. Contudo, existem diferenças nos dois países com relação ao reconhecimento do sujeito específico enquanto intitulado de direitos diferenciados e enquanto a se o reconhecimento dos grupos considera ou não acesso diferenciado aos direitos, como veremos a seguir.

##### **4.1.1. Existência de leis e regras específicas para os grupos**

Em ambos os países existem leis com implicações específicas para a população afrodescendente ou negra. No caso venezuelano, o Decreto de criação da CONADECAFRO é, como veremos, a primeira lei expressa com o objeto de beneficiar às comunidades afrodescendentes. Todavia, até o momento a inclusão da população afrodescendente na legislação nacional, não havia a formalização do acesso diferenciado desse segmento populacional às políticas públicas ou a uma proteção especial enunciada como tal. Na maioria dos casos, na

legislação venezuelana que faz menção à população afrodescendente as implicações se dispersam no enunciado universal de “todas as pessoas”.

No caso brasileiro, pelo contrário, em todos os documentos consultados, a população negra aparece, entanto grupo concreto e explícito, como beneficiária direta da lei e as regulamentações implicam sim em direitos específicos. O instrumento jurídico mais importante nesse sentido é o Estatuto da Igualdade Racial, que transforma em mandato legal uma série de políticas que já estavam sendo implementadas no Brasil.

Como salientado anteriormente, na Venezuela, a partir do ano 2005, a palavra “afrodescendente” começou a ser utilizada em um conjunto de leis, mas em várias delas, a palavra aparece apenas como um reconhecimento simbólico, sem maior impacto explícito no usufruto de direitos, e, sobretudo, sem implicar regras ou leis especiais para a população afrodescendente; apenas enunciando a população afrodescendente como mais um segmento da população a ser atingido pelas políticas universais. Por exemplo: a *Ley Orgánica de Educación* enuncia em vários de seus artigos o atendimento especial para comunidades afrodescendentes, mas não existe nenhuma regulamentação posterior sobre tal atendimento<sup>68</sup>; a *Ley Orgánica de Protección de Niños, Niñas y Adolescentes* inclui, entre as competências das instituições de proteção de crianças e adolescentes, oferecer proteção especial para crianças e adolescentes de comunidades afrodescendentes, mas também este dispositivo se encontra sem uma regulamentação.

Em outro sentido, algumas de leis venezuelanas estabelecem a possibilidade de organização e participação a partir do pertencimento étnico-racial na formulação de determinadas políticas públicas, é o caso da *Ley Orgánica de la Defensa Pública*, que no seu artigo 100 enuncia o direito de toda pessoa a participar na formação das políticas e no controle da gestão da defensoria pública, inclusive através de formas de organização popular correspondentes às comunidades afrodescendentes. Uma terceira forma de regras com implicações específicas para a população afrovenezuelana consiste na criação de determinadas instâncias que foram pensadas para a inclusão de organizações dos movimentos afrodescendentes, é o caso da *Comisión Presidencial para la Prevención y Eliminación da Discriminación Racial y otras Distinciones en el Sistema Educativo*, que consideramos nesta pesquisa, o *Consejos Municipales de Derechos de*

---

<sup>68</sup> Ver: LOE, arts. 5.a, 10, 14, 15.1, 27.

*Niños, Niñas y Adolescentes*<sup>69</sup>, o *Consejo Interinstitucional del Poder Popular de la Juventud*<sup>70</sup>, o *Consejo Nacional para el Desarrollo de Comunidades Afrodescendientes* CONADECAFRO e o *Instituto Nacional Contra la Discriminación Racial* INCODIR, que nasce a partir da *Ley Contra a Discriminación Racial*, esses dois últimos, também o objetos desta pesquisa.

Uma lei importante que é, geralmente, considerada como específica para a população afrovenezuelana é a *Ley contra a Discriminación Racial*. Ela visa combater o racismo e a discriminação racial, não entanto, é ambígua em sua declaração com relação ao grupo populacional que visa proteger e, nos seus termos, opta por manter uma declaração generalizante. Vejamos:

*La presente Ley tiene por objeto establecer los mecanismos adecuados para prevenir, atender, erradicar y sancionar la discriminación racial en cualquiera de sus manifestaciones, garantizando a toda persona y grupos de personas, el goce y ejercicio de sus derechos y deberes consagrados en la Constitución, leyes, tratados, pactos y convenios internacionales relativos a derechos humanos, suscritos y ratificados por la República.*<sup>71</sup> (negritos nossos).

Como se pode observar, a LOCDRA em seu texto não define claramente o grupo populacional à qual está destinada, que é a população indígena, afrodescendente e migrante, e mantém a ideia de proibição de todo tipo de discriminação racial, sendo afinal dirigida a “toda pessoa ou todo grupo de pessoa”. Contudo ela estabelece os critérios para determinar os grupos que são vulneráveis no que tange ao enfrentamento da discriminação racial: “pessoa ou grupo de pessoas que, como consequência da sua origem étnica, origem nacional, traços do fenótipo, encontrem-se em circunstâncias de vulnerabilidade manifesta para o exercício de seus direitos”<sup>72</sup>.

Especificamente com relação às instituições que nos ocupam, no Decreto de criação da CPPEDR podemos observar este mesmo fenômeno: o sujeito aparece disperso no “todas as pessoas”, sendo que o objeto da CPPEDR é definido como o de desenhar políticas no setor educativo que garantam a igualdade de possibilidade e de trato *para todas as pessoas* no usufruto

---

<sup>69</sup> Ver: Ley Orgánica para la Protección de Niños, Niñas y Adolescentes, art. 148.

<sup>70</sup> Ver: Ley para el Poder Popular de la Juventud, art. 60.

<sup>71</sup> Ver: LOCDRA. Art. 1.

<sup>72</sup> Ver: LOCDRA. Art. 10. 5. Grupos vulnerables: *Persona o grupo de personas que, como consecuencia de su origen étnico, origen nacional, rasgos del fenotipo, se encuentren en circunstancias de debilidad manifiesta para el ejercicio de sus derechos.*



e exercício efetivo do direito à educação<sup>73</sup>. Não se menciona, mais uma vez, a possibilidade de regulamentação especial em benefício da população afrodescendente, de modo que as implicações para a população afrovenezuelana estariam alocadas, afinal, no benefício universal de combate à discriminação. Como mencionado anteriormente, o Decreto de criação do *Consejo Nacional para el Desarrollo de las Comunidades Afrodescendientes* pode ser considerado o primeiro instrumento legal orientado especificamente para beneficiar às comunidades afrodescendentes com a criação de uma instância de formulação de políticas públicas para consolidar o desenvolvimento das comunidades afrodescendentes.

No caso brasileiro, a Lei 10.678, criou a SEPPIR, que tem entre suas funções o assessoramento à Presidência da República com relação a políticas de promoção da igualdade racial e a formulação, coordenação e avaliação das políticas públicas afirmativas de promoção da igualdade racial. O sujeito ao qual se refere essa lei, e conseqüentemente, aquele para o qual se dirigem as ações do Estado, aqui fica claramente definido: “indivíduos e grupos raciais e étnicos, com ênfase na população negra, afetados por discriminação racial e demais formas de intolerância<sup>74</sup>”.

Existe na legislação brasileira outro conjunto de leis que enunciam especificamente o grupo que se pretende impactar, tendo sido retirada a ideia de um sujeito universal, sendo que estas leis estão, de fato, legislando para grupos específicos explicitamente mencionados. Algumas delas estão resenhadas no quadro 2. Salientamos aqui apenas o Estatuto da Igualdade Racial, que foi aprovado em 2010 e está expressamente orientado para “garantir à população negra a efetivação da igualdade de oportunidades, a defesa dos direitos étnicos individuais, coletivos e difusos e o combate à discriminação e às demais formas de intolerância étnica”<sup>75</sup>. O Estatuto da Igualdade Racial do Brasil é um documento legal totalmente específico e tem o objetivo de garantir os direitos da população negra nos diversos âmbitos da vida e ainda destaca o dever do Estado brasileiro, em todos seus níveis, de adotar providências para isso. Este ainda estabelece um reconhecimento especial aos moradores das comunidades de remanescentes de quilombos na formulação de políticas públicas.

---

<sup>73</sup> Ver: Decreto 3.645, art. 1.

<sup>74</sup> Ver: Decreto 10.678, art. 2.

<sup>75</sup> Ver: Lei 12.288, art. 1.

Comparando nossos países, se observa um grau de institucionalização maior no Brasil com relação à Venezuela, sendo que no Brasil a legislação de promoção da igualdade racial se encaminha para o reconhecimento da população negra enquanto grupo concreto e explícito que precisa de leis e regras específicas para garantir a inclusão. Na Venezuela, pelo contrário, existe um reconhecimento simbólico da população afrovenezuelana com limitadas consequências concretas. As leis consultadas que contemplam a população afrovenezuelana parecem indicar a responsabilidade do Estado em incluir as organizações dos movimentos afrodescendentes na formulação de determinadas políticas, principalmente no âmbito cultural e educativo, mas elas não parecem implicar um acesso diferenciado às políticas públicas. No entanto no caso brasileiro, a legislação implica sim num reconhecimento explícito da população negra, e meritória de regras especiais e da garantia especial no usufruto de direitos. Uma lei exemplar no propósito de impactar na injusta característica de homogeneização dos espaços de poder em sociedades heterogêneas é a lei 12.990/2014 que reserva 20% das vagas oferecidas em concursos públicos para a população negra. Contudo, em nenhum dos países se contemplam mecanismos para garantir a representação especial dos grupos nos órgãos do poder legislativo.

#### **4.1.2. Existência de políticas afirmativas**

A procura da igualdade, na prática, exige a aplicação de ações governamentais dirigidas para se corrigir as desigualdades sociais e, por outro lado, também de medidas especiais que garantam o acesso aos direitos para os grupos ou pessoas historicamente vulnerabilizadas. Dos documentos consultados, podemos deduzir que, na Venezuela, não estão sendo executadas políticas afirmativas que eliminem as barreiras no acesso a direitos ou que contribuam a reduzir as desigualdades, mas existem ações focadas na valorização da diversidade étnico-racial e na eliminação das formas expressas de racismo, porém com um grau de institucionalização fraca e amplamente dependentes da discricionariedade do servidor ou servidora pública. Enquanto que, no Brasil, existem políticas afirmativas que têm seu foco direcionado para a reparação das desigualdades históricas e para a eliminação das formas de racismo e discriminação racial ainda existentes no presente, configurando-se num patamar de institucionalização maior e que compreende planos e programas que atualmente já estão em plena execução em diversas áreas como emprego, saúde e educação.

Na Venezuela, as possibilidades de políticas afirmativas implicam na condição de, principalmente, punição para as formas de racismo explícito, e na valorização da diversidade étnico-racial através de mudanças importantes no sistema educativo, além de ações de inclusão na política cultural<sup>76</sup>. Através da CPCDRA, por exemplo, se persegue a inclusão nos instrumentos educativos de uma visão positiva da população afrodescendente e de seus aportes à construção da nação. A *Dirección de Enlace con Comunidades Afrodescendente*, que forma parte da CPCDRA, tem entre as suas principais funções, fomentar a participação das comunidades afrodescendentes na política cultural.

Na lei que da origem ao INCODIR, a *Ley Orgánica contra la Discriminación Racial*, se estabelece a obrigação do Estado em adotar medidas de salvaguarda para a erradicação do racismo e de suas formas correlatas e para a execução de políticas públicas que tenham o intuito de erradicar a discriminação racial. Ela prevê políticas públicas para discutir, formar e sensibilizar toda a população contra o fenômeno da discriminação racial, assim como prevê ações para que seja atacada e combatida a reprodução de ideias baseadas no preconceito racial e para que sejam sancionados atos de discriminação racial, mas não há nenhuma previsão legal de instrumentos para que sejam reparadas as consequências da discriminação estrutural<sup>77</sup>.

Já com a CONADEAFRO se enuncia a possibilidade de formular políticas públicas para benefício específico da população afrodescendente nas mais diversas áreas, mas nesta lei não estão especificados os programas, ações ou uma estrutura administrativa para a execução final de tais políticas afirmativas.

No caso brasileiro, por força de lei, a SEPPIR tem entre as suas funções a de assessorar à Presidência da República com relação à promoção da igualdade racial, bem como formular políticas afirmativas, coordenar as políticas transversais de governo sobre a temática, planejar, coordenar a execução e avaliar o Programa Nacional de Ações Afirmativas, além de tudo aquilo que é relativo à implementação da legislação de ação afirmativa que esteja em consonância com os instrumentos internacionais de combate ao racismo assinados e ratificados pelo Brasil, e também é responsável pela definição final, então, de ações públicas de combate à discriminação étnico-racial e promoção da igualdade. De fato, a SEPPIR dispõe de órgãos

---

<sup>76</sup> Ver: Decreto 3.645 e Decreto 5.264

<sup>77</sup> Ver: LOCDRA, título II.

específicos para a promoção da igualdade racial: a Secretaria de Planejamento e Formulação de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, a Secretaria de Políticas de Ações Afirmativas e a Secretaria de Políticas para Comunidades Tradicionais<sup>78</sup>.

Com relação à legislação existente sobre o tema da ação afirmativa, como referido no Quadro 2, o Brasil possui ações afirmativas dirigidas diretamente para a reparação das desigualdades raciais na educação, na propriedade da terra e no emprego, como a inclusão, por exemplo, do ensino da história e da cultura afro-brasileira no currículo oficial (Lei 10.639/2003), e o sistema de reserva de vagas no ensino superior para estudantes negros (Lei 12.711/2012), a regularização das terras para as comunidades remanescentes de quilombos (Decreto 4.887/2003), a reserva de vagas para negros em cargos da Administração Pública (Lei 12.990/2014), entre outras.

Um dos instrumentos legais, pelos quais se rege a SEPPIR é, conforme já mencionado, o Estatuto da Igualdade Racial onde se estabelecem os delineamentos básicos para se promover a participação política e social da população negra em condições de igualdade nos diferentes âmbitos da vida em sociedade. Nele se estabelece a inclusão das políticas de promoção da igualdade racial nas políticas públicas de desenvolvimento econômico e social, há a previsão explícita da adoção da ação afirmativa, a modificação das estruturas institucionais do Estado e os ajustes normativos necessários para o enfrentamento ao racismo e à discriminação racial. Um destes delineamentos, por exemplo, constituiu a Política Nacional de Saúde Integral da População Negra que, por sua vez, contempla o desenvolvimento de políticas públicas especiais para os remanescentes das comunidades dos quilombos no reconhecimento da propriedade coletiva da terra, da saúde, do desenvolvimento sustentável, e também da promoção destes públicos na política agrícola. Estabelece-se, assim, a responsabilidade no Poder Executivo de elaborar e implementar a Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial (PNPIR<sup>79</sup>).

O Estatuto da Igualdade Racial também determina a competência do poder público em elaborar e implementar políticas públicas para o acesso da população negra à terra e às atividades produtivas no campo, para assegurar o direito à moradia adequada à população negra,

---

<sup>78</sup> Ver: Lei n. 10.678 e Decreto 7.261, arts. 1 e 2.

<sup>79</sup> Em novembro de 2003, mediante decreto presidencial nº 4.886, se instituiu a Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial (PNPIR) com objeto específico de estabelecer a implementação de ações afirmativas para eliminar o preconceito e reduzir as desigualdades raciais, com ênfase na população negra.

assegurar a igualdade de oportunidades no mercado de trabalho para a população negra, a implementação de ações por parte do Poder Executivo Federal para ampliar a participação de negros nos espaços de decisão política e a garantia de participação nos meios de comunicação, entre outras medidas de promoção da igualdade racial.

Deste modo, podemos constatar que não existem políticas afirmativas em execução para a população afrodescendente na Venezuela, mas existem enunciados de lei que permitiriam a implementação de políticas afirmativas, declara-se nas leis que há a pretensão de se formular políticas afirmativas, deixando-se afinal uma ampla margem de discricionariedade ao servidor público ou servidora pública já que não identifica esses planos ou programas específicos para a população afrovenezuelana. No caso brasileiro, a SEPPIR e a sanção do Estatuto da Igualdade Racial implicam em um grau de institucionalização bem maior da política de promoção da igualdade racial, pois estão claramente explicitados quais seriam os programas a serem executados, bem como está definida previamente a estrutura organizacional responsável por sua execução e, inclusive, já existem diversos programas em execução.

#### **4.2. Presença de desenho institucional inclusivo que promova a participação e a representação dos grupos em situação de opressão ou desvantagem na esfera pública.**

Conforme temos argumentado as discriminações produzem e mantêm sistemas políticos, econômicos e sociais desiguais que se auto-sustentam garantindo a reprodução das desvantagens e injustiças. O próprio desenho das instituições tem implicações sobre a concepção da cidadania, pois define quem participa e sob quais condições. De modo que desenhos institucionais inclusivos pensados para garantir que as perspectivas dos grupos tradicionalmente invisibilizados e vulnerabilizados sejam colocadas na esfera pública e consideradas na tomada de decisões é de suma importância em nossa concepção de cidadania diferenciada.

Nesse sentido procuramos, nos documentos jurídicos objeto desta pesquisa, por elementos do desenho institucional que denotem: a) mecanismos para promover as considerações e valorações dos grupos na sociedade em geral, b) mecanismos de participação paritária, c) meios institucionalizados para a expressão de distintas vozes e assuntos, d) mecanismos para garantir responsividade frente ao grupo e, e) espaços de participação dentro do grupo e entre outros grupos promovidos pelas instituições.

#### **4.2.1. Existência de mecanismos para promover as considerações e valorações dos grupos na sociedade em geral.**

Um elemento importante para o exercício da cidadania diferenciada é a existência de mecanismos que garantam que as considerações e valorações dos membros dos grupos discriminados sejam apreciados por um público mais ampliado. Sabemos que as considerações dos grupos discriminados são, geralmente, invisibilizadas dos espaços de poder na sociedade. Procuramos nesta investigação por mecanismos institucionais desenhados para as instituições objeto de estudo, mas que garantissem por um lado, a participação em instâncias de tomadas de decisões que não tratassem unicamente sobre políticas contra a discriminação racial ou de promoção da igualdade racial; e, de outro, por mecanismos que garantissem que as considerações dos grupos subalternos estivessem efetivamente colocadas na esfera pública política.

No caso venezuelano, não observamos, nas fontes consultadas, nenhum tipo de mecanismo direto que garantisse algum diálogo entre os membros dos grupos discriminados e a sociedade em geral. De forma indireta, a modificação dos instrumentos educativos, a promoção da diversidade cultural e a obrigatoriedade de formação sobre o racismo para servidores públicos e servidoras públicas como sabemos, podem implicar numa mudança da percepção que a sociedade tem sobre os grupos discriminados. Não obstante, para isso é indispensável uma discussão franca sobre o racismo, os instrumentos jurídicos de criação das instâncias consultadas não permite antever essa reflexão.

No caso brasileiro, a possibilidade de que as considerações e valorações promovidas pelas organizações do movimento negro sejam visibilizadas para um público mais ampliado depende, em grande medida, da Secretaria de Políticas de Ações Afirmativas da SEPPIR que tem, entre suas competências, a de colocar a discussão sobre os direitos humanos e a importância da eliminação das desigualdades de raça para todos os órgãos públicos e para a própria sociedade e ademais, também compete a ela promover encontros para a realização de estudos e debates sobre a promoção da igualdade racial, que poderiam funcionar tanto como lugar de encontro entre os

grupos, quanto como uma forma de se pautar e debater publicamente as considerações da população negra na sociedade em geral<sup>80</sup>.

Na Lei 10.369 e no Estatuto da Igualdade Racial, que formam parte do marco legal da SEPPIR, se estabelece a obrigatoriedade do ensino sobre história e cultura afro-brasileira. O Estatuto da Igualdade Racial estabelece ainda a possibilidade de debates entre os estudantes e intelectuais e representantes do movimento negro em datas comemorativas, o incentivo à pesquisa que envolva temáticas de interesses da população negra nas instituições de ensino superior, e a incorporação, na formação de professores, de temas concernentes à pluralidade étnica brasileira, bem como a possibilidade de que através dos órgãos de comunicação se apresentem outras vozes além daquelas oriundas do discurso dominante. Todos esses mecanismos poderiam incentivar que as considerações e valorações dos/as negros/as sejam apreciadas pela sociedade como um todo, mas não implica que essas considerações estarão presentes nos espaços efetivos de tomada de decisões.

Seguindo a documentação consultada podemos afirmar que em ambos os países existem limitações para que as considerações e valorações dos membros dos grupos discriminados apareçam em instâncias de tomada de decisões cujo objetivo específico não esteja diretamente relacionado com a luta contra a discriminação racial. Contudo no Brasil a luta contra o racismo se coloca em uma amplitude maior de sectores com relação à Venezuela, com o que existe mas possibilidades de que as considerações dos grupos sejam colocadas por exemplo na política de saúde, cultura, educação, emprego ou segurança pública, aliás o fato da SEPPIR ter nível ministerial possibilita que as considerações dos grupos sejam conhecidas nas outras esferas de governo. Enquanto na Venezuela, a legislação também procura colocar a discussão sobre racismo no geral da sociedade, esta depende amplamente da vontade do servidor e servidora pública, a participação se coloca principalmente na área social das políticas públicas. Brasil, particularmente pelas funções da SEPPIR apresenta um grau de institucionalização maior para que as considerações dos grupos sejam conhecidas pela sociedade em geral.

---

<sup>80</sup> Ver: Decreto 7.261, art. 6. VII e X.

#### **4.2.2. Existência de mecanismos de participação paritária.**

Garantir uma participação paritária, vinculante, com consulta informada prévia e mecanismos de participação que garantam que serão escutados é primordial para nossa concepção de cidadania diferenciada. A participação paritária implica tomar parte dos órgãos de decisões a partir do pertencimento étnico-racial, enquanto iguais. Existem iniciativas de promoção da participação da população negra nos dois países, particularmente na conformação de órgãos de deliberação e consulta sobre a política de enfrentamento ao preconceito e à discriminação racial. No entanto, o que podemos observar é que estes são órgãos que se configuram como instâncias de discussão e de assessoria, mas não de efetiva tomada de decisões.

No caso venezuelano, para as instâncias consultadas CPCDRA, INCODIR, CONADECAFRO se estabelece a participação de membros do movimento social afrovenezuelano, em caráter de membros permanentes, mas, invariavelmente, em uma condição numérica muito inferior com relação às vagas reservadas para os representantes de instituições do Estado. E, além do mais, não se estabelecem previamente ou ainda legalmente quais seriam os mecanismos de discussão ou de decisão que garantam paridade na participação dos movimentos sociais frente aos representantes do Estado. A participação prevista se dá a partir do pertencimento ao movimento social, mas não especificamente a partir do pertencimento étnico.

No Brasil, a SEPPIR poderia contribuir para a promoção de estratégias de participação paritária dos grupos afro-brasileiros com a inclusão, por exemplo, de representantes dos movimentos sociais no Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial (CNPIR), órgão colegiado integrado por quarenta e quatro membros dos quais 19 são representantes de organizações de movimentos sociais da luta contra o racismo e três são personalidades de reconhecida trajetória na discussão do tema. Contudo, o CNPIR é um órgão de caráter consultivo, a sua função é propor políticas de promoção da igualdade racial, mas suas decisões não são vinculantes. De modo, entendemos que o CNPIR como órgão de participação paritária tem apenas caráter consultivo. Sendo que o critério de participação não é o pertencimento étnico não pode se falar propriamente de um mecanismo de participação paritária em termos de inclusão dos grupos historicamente excluídos nas decisões políticas, mas pode-se pensar no CNPIR como um órgão com participação paritária sociedade civil-Estado.



Com relação à titulação das terras das comunidades dos quilombos, uma das políticas que corresponde à SEPPPIR, o Decreto 4.887/2003 estabelece a participação dos remanescentes das comunidades dos quilombos em todas as fases do procedimento administrativo para a identificação, o reconhecimento, a delimitação, a demarcação e a titulação da propriedade definitiva das terras, diretamente ou por meio de representantes por eles indicados.

Por último, no Estatuto da Igualdade Racial, estabelece ainda uma medida interessante que promove a paridade de participação, embora não nos espaços de tomada de decisões em instâncias de deliberação: “assegurar a participação proporcional de representantes das religiões de matrizes africanas, ao lado da representação das demais religiões, em comissões, conselhos, órgãos e outras instâncias de deliberação vinculadas ao poder público”<sup>81</sup>. A importância dessa medida é que ela pode contribuir para a desconstrução de preconceitos sobre um grupo populacional ainda fortemente discriminado no Brasil.

Em comparação, tanto no Brasil quanto na Venezuela a participação está sendo pensada como membros do movimento e não a partir do pertencimento étnico-racial, a condição de participação pode produzir o efeito positivo de colocar as discussões sobre racismo, discriminação, ação afirmativa, etc. nos termos em que está sendo coletivamente construído dentro dos movimentos sociais; não obstante, essa medida poderia desatender as outras desigualdades que se tecem na interseccionalidade das opressões, existe o risco de que mulheres negras, negros e negras sexo-gênero diversos/as, afrodescendentes em diferentes taxas etárias vejam suas demandas sub-representadas de não existir mecanismos que garantam expressamente sua participação.

Embora existam mecanismos prévios e disposições legais que garantem a participação de representantes dos movimentos sociais que lutam contra o racismo nas instâncias estudadas tanto no Brasil quanto na Venezuela, essa participação ainda não está sendo pensada ou implementada para os espaços efetivos de tomada de decisões, mas apenas para aqueles espaços de consulta e deliberação. Podemos concluir que em Brasil existem mecanismos de participação paritária aplicados ao CNPIR, enquanto na Venezuela se prevê a participação, mas não em termos paritários.

---

<sup>81</sup> Ver: Estatuto da Igualdade Racial, art. 26.

#### **4.2.3. Existência de meios institucionalizados para a expressão de distintas vozes e assuntos, que não sejam só silenciados pelas formas de discurso dominante.**

Algumas formas discursivas, como o discurso acadêmico ou técnico relacionadas com o uso da “racionalidade” tendem a ser socialmente mais valorizados do que outras formas discursivas que enfatizam a experiência ou os sentimentos de pertencimento como acontece com os depoimentos ou a expressão através de outras formas comunicativas como a dança ou a poesia. Sendo assim, as vozes e os assuntos expressáveis através de esses outros mecanismos são comumente silenciados pelas formas de discurso dominante. O exercício da cidadania diferenciada requer do Estado a institucionalização de meios que permitam a expressão destas distintas vozes.

Como se mencionou no apartado anterior, no caso venezuelano, para as instâncias consultadas CPCDRA, INCODIR, CONADECAFRO se estabelece a participação de membros do movimento social afrovenezuelano, em caráter de membros permanentes. Entendemos aqui que com o estabelecimento deste procedimento é possível que se expressem outras vozes além daquelas oriundas do discurso técnico ou científico, mas não identificamos meios institucionalizados efetivos e concretos para que, afinal, estas vozes não sejam silenciadas. Aliás, os representantes do movimento afrovenezuelano estão em uma minoria numérica considerável nestas instâncias.

Nos instrumentos jurídicos consultados para o caso brasileiro, também não se especificam mecanismos para tentar evitar que os distintos discursos sejam silenciados, mas a participação de membros dos grupos tradicionalmente excluídos é numericamente maior neste caso. Por outra parte, ao Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial corresponde a organização do ciclo das conferências de promoção da igualdade racial. Sabemos (ainda que esta pesquisa não esteja voltada para esta análise) que um processo organizativo desta magnitude poderia ser orientado de modo a garantir a presença da diversidade de vozes e de assuntos, mas isso não está explicitamente indicado na legislação consultada.

Nos instrumentos jurídicos consultados para ambos os países não se expõem mecanismos diretos para garantir a expressão de distintas vozes. No entanto, as características da participação da população negra nas instituições consultadas, no caso brasileiro, permite inferir maiores possibilidades do que na Venezuela para que se expressem distintas vozes.

#### **4.2.4. Existência de mecanismos para garantir responsividade frente ao grupo.**

A cidadania diferenciada, entanto forma de vinculação com o Estado a partir dos distintos pertencimentos marcados pela(s) diferença(s) requer um mecanismo para garantir que a perspectiva dos respectivos grupos seja considerada e que as decisões reflitam, de fato, as preferências desses grupos.

Da legislação consultada, no caso venezuelano, apenas no Decreto de criação da CONADECAFRO se estabelece a prestação de contas frente à *Red de Organizaciones Afrovenezolanas* como uma das atribuições da Presidência da CONADECAFRO, mas não estabelece mecanismos formais para garantir que as medidas adotadas sejam a que mais satisfazem os grupos.

Na legislação consultada para o Brasil, não encontramos mecanismos formais de responsividade. Não obstante, o Brasil conta com o ciclo das Conferências “processos participativos que reúnem, com certa periodicidade, representantes do Estado e da sociedade civil para a formulação de propostas para determinada política pública”, nas mesmas participam diferentes setores da sociedade (SOUZA, 2012, p. 9). As deliberações nas Conferências deveriam orientar os gestores na formulação dos planos de políticas públicas. De fato, o I Plano Nacional de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (PLANAPIR), de 2009, surgiu com base nas considerações da I Conferência Nacional de Promoção da Igualdade Racial. As Conferências têm carácter consultivo e deliberativo, no entanto, são um instrumento que permitem a SEPPIR, conhecer as perspectivas dos diferentes grupos na formulação de políticas de promoção a igualdade racial.

Por outro lado, à SEPPIR corresponde estabelecer e coordenar sistema de ouvidoria (Decreto 7.261 Art. 3), ainda que seja mais um mecanismo de escuta, acolhimento e encaminhamento de denúncias de racismo e discriminação racial pode constituir também num mecanismo que informa à SEPPIR sobre o que a sociedade espera da instituição na luta contra o racismo e na promoção da igualdade racial.

Ainda que não tenhamos encontrado mecanismos fortemente institucionalizados para garantir a responsividade frente aos grupos nos documentos jurídicos analisados para ambos os países, a prestação de contas frente às organizações dos movimentos sociais previsto na CONADECAFRO constitui um mecanismo inicial de responsividade no sentido de que

estabelece a obrigação de informar. Contudo, não encontramos um mecanismo direto a partir do qual a população afrovenezuelana expresse sua consideração sobre as políticas, a não ser claro, a través dos membros dos movimentos que formam parte das instituições. A incidência dos resultados do processo de conferências de políticas de igualdade racial na elaboração do PLANAPIR no Brasil pode se pensar como um mecanismo de responsividade, mas essa relação escapa do foco desta pesquisa.

#### **4.2.5. Existência de múltiplos espaços de participação intragrupois e intergrupos**

Espaços de participação entre os e as membros do próprio grupo e entre os outros grupos são indispensáveis para fortalecer a capacidade de participação, para discutir as perspectivas em conjunto e para viabilizar o contato com as perspectivas dos outros grupos, as organizações dos movimentos sociais e, em geral, funcionam como espaços de associação, articulação e reafirmação grupal. Sabemos que, a cidadania diferenciada se vê favorecida com a existência desses espaços de participação também nas instituições do Estado.

A própria CPPEDR, enquanto conselho deliberativo, funciona como um importante espaço de articulação, encontro e participação entre as pessoas afrodescendentes. Não obstante, esta estrutura prevê apenas a participação de dois representantes da *Red de Organizaciones Afrovenezolanas*, e não está contemplada a participação de membros de outros grupos racializados ou vulnerabilizados. No conselho diretivo do INCODIR está prevista a participação de membros de outros grupos, mas apenas um representante por grupo mencionado: afrodescendentes, indígenas, migrantes e movimentos sociais. A CONADECAFRO também não prevê espaços de participação intragrupo e intergrupo: de 13 membros, 12 deles são representantes do Estado e um das organizações afrodescendentes. De modo que, não encontramos espaços muito efetivos de participação intragrupal e intergrupala já consolidados nos documentos consultados para o caso venezuelano.

No caso do Brasil, dentro da SEPPPIR, o CNPIR poderia funcionar como um espaço de participação intragrupo e intergrupo, ao contemplar a participação de 22 organizações da sociedade civil, mas sem dúvidas, o espaço institucionalizado bem mais propício para a participação intergrupo e intra grupos são as conferências de promoção da igualdade racial, cuja realização, no âmbito nacional corresponde a uma atribuição do CNPIR.

Os documentos consultados permitem observar que no Brasil existem uma maior institucionalização da participação intragrupo e intergrupo do que na Venezuela, especialmente visível na forma de organização do CNPIR.

### **4.3. Presença de mecanismos que garantam a influência dos grupos em situação de opressão ou desvantagem no processo de tomada de decisões.**

#### **4.3.1. Presença de poder de veto sobre as políticas que lhes afetam.**

Esta pesquisa não identificou, em nenhuma das documentações consultadas, a previsão legal/formal de mecanismos institucionalizados para que os grupos rejeitem políticas que lhe afetam como membros de um grupo vulnerabilizado.

O poder de veto é um mecanismo que permitiria que os grupos tradicionalmente vulnerabilizados incidissem sobre decisões que lhes afetem rejeitando leis ou políticas específicas. Esse mecanismo pode se implicar, por exemplo, na consulta aos atores e atoras sobre cujas vidas determinada política terá impacto ou na existência de mecanismos para que os membros do grupo se organizem para por, iniciativa popular, revocar uma lei.

Mesmo que as fontes consultadas não permitam ver a existência desses mecanismos sabemos que em ambos os países o poder de veto está reservado apenas para o Presidente o a Presidenta da República com relação a projetos de lei encaminhados pela Assembleia Nacional e com regulamentações constitucionais rígidas. No caso venezuelano, além a população tem a possibilidade de rejeitar a promulgação de leis via referendo solicitado em sua condição de eleitores e eleitoras, mas não como afetados pela identidade étnico-racial<sup>82</sup>.

---

<sup>82</sup> Ver: Constituição da República Federativa do Brasil, art. 66; e a *Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*, arts. 71-74 e 213.

#### **4.4. Políticas de transversalização, multidimensionalidade e desconstrução.**

A complexidade da temática de promoção da igualdade racial e a luta contra o racismo, como vimos, impacta todos os âmbitos da vida social e precisa da constituição de mecanismos de transversalização dessas políticas, no sentido de que se entende que será apenas assim que será possível modificar as práticas do Estado que contribuem para reproduzir o racismo e para se produzir aquelas mudanças na maneira como são formuladas todas as políticas públicas, de modo a se confirmar e afirmar, de fato, que a luta contra o racismo e a promoção da igualdade racial são eixos norteadores da política de Estado, em todos os setores. Igualmente, precisa do reconhecimento da característica multidimensional do racismo, que impacta sobre os diversos pertencimentos marcados pela diferença; a raça, gênero, sexualidade, condição etária, deficiência física ou mental, entre outras, produzindo formas de desigualdade e opressão que precisam ser consideradas em sua complexidade. Todas essas ações contribuem para a desconstrução do racismo, como sistema de dominação, particularmente quando é possível que essas políticas incidam não apenas sobre o grupo discriminado, mas sobre toda a população sobre o entendimento de que o racismo é um problema fundante das sociedades latino-americanas e que estrutura todos os âmbitos da vida.

A noção de transversalização na política de combate ao racismo e promoção da igualdade racial, o atendimento à multidimensionalidade da opressão e a existência de políticas públicas que visem à desconstrução do pensamento e das práticas racistas são aspectos chave que as instituições do Estado teriam que considerar para facilitar o exercício de cidadania diferenciada.

##### **4.4.1. Noção de transversalização**

A transversalização da política de igualdade racial implicaria, num sentido ampliado, que todas as instituições do Estado estariam sendo norteadas pela política de desconstrução do racismo, claramente, a constatação dessa noção de transversalização precisaria observar o desenho das variadas instituições do Estado em procura das políticas de igualdade racial, entretanto é impossível de ser analisada a partir dos documentos que são, de fato, o objeto desta pesquisa, no entanto, é possível pensar em um sentido restrito de transversalização em função das

instituições do Estado que participam nessas instâncias de assessoria, consulta e formulação de políticas públicas contra a discriminação racial, que, estas sim analisamos nesta pesquisa.

Nesse sentido, as possibilidades de transversalização na Venezuela estão restringidas basicamente à área social, sendo que dos entes do Estado que participam na CPPEDR, no INCODIR e na CONADECAFRO, todos eles pertencem à área social, não sendo incorporados entes da área econômica ou de planejamento e, conforme já afirmamos, estes órgãos são meramente consultivos, portanto, não existe nenhuma obrigatoriedade formal de parte dos órgãos do Estado de incorporar as recomendações que estão sendo estabelecidas. Na CPPEDR participam os representantes dos entes responsáveis pelas políticas educativa, cultural e de comunicação e informação, do *Consejo Nacional de los Derechos de Niños, Niñas e Adolescentes*, do *Consejo Nacional de Educación, Cultura e Idiomas Indígenas*; da *Defensoría del Pueblo* e da *Fiscalía General de la República*. Contudo, a função da *Comisión Presidencial* se limita a propor iniciativas para fomentar a interculturalidade e para prever e eliminar a discriminação no âmbito educativo. Enquanto órgão assessor, sem status ministerial, as possibilidades de transversalização deste órgão são claramente limitadas, sendo que o mesmo não dialoga com as diferentes áreas de políticas públicas e mesmo quando estabelece vínculos com os setores da educação e da comunicação, a vinculação se restringe a pensar estratégias educativas contra a discriminação racial apenas.

Na LOCDRA, está estabelecida a obrigação de participação dos órgãos do poder público na articulação e execução das políticas, e se estabelece a necessidade de constituição de comitês contra a discriminação racial nas instituições públicas e privadas; todavia, a aplicação dessa disposição e as funções desses comitês estão ainda à espera de regulamentação por lei. No entanto, enunciada a necessidade de articulação entre todos os órgãos do poder público, no *Consejo General do INCODIR* têm participação por lei apenas representantes dos entes responsáveis pelas políticas de: cultura, educação, trabalho, saúde, povos indígenas, comunas e proteção social<sup>83</sup>, todos entes da área social.

Parece-nos que existem maiores possibilidades de transversalização das ações contra a discriminação racial e de conformação de uma política contra o racismo a partir da criação do *Consejo Nacional para el Desarrollo de las Comunidades Afrodescendientes*, sendo que este

---

<sup>83</sup> Ver: LOCDRA, arts. 11 e 32.

Conselho tem participação direta no *Gabinete Social Interministerial*<sup>84</sup>. Contudo, a transversalização depende de que os órgãos públicos participantes nessas três instituições decidam, de fato, incorporar as decisões das três instituições contra a discriminação étnico-racial consideradas na política nacional.

No caso brasileiro, elevar a SEPPIR ao *status* ministerial foi um avanço em direção à transversalização da política de promoção da igualdade racial no Estado brasileiro. A própria composição da SEPPIR também favorece com a presença de vinte e dois representantes do Poder Público Federal<sup>85</sup> no CNPIR, incluindo a ministra ou ministro da própria SEPPIR que a preside. Essa característica do desenho do CNPIR diz do interesse em garantir a presença de diversos órgãos da administração pública nas discussões sobre a política de promoção da igualdade racial, pois sabemos que uma das competências específicas deste órgão é, justamente, formular políticas transversais de governo para a promoção da igualdade racial.

Por outro lado, a SEPPIR também tem entre as suas competências a de promover parcerias com órgãos da Administração Federal, Estadual, Municipal e do Distrito Federal na formulação de propostas para a implementação de programas de ações afirmativas. A possibilidade de formular diretrizes orçamentárias nos diferentes níveis de governo, com certeza, também favorece a essa articulação territorial. Nesse sentido, a criação do Fórum Intergovernamental de Promoção da Igualdade Racial-FIPIR e a sua priorização do repasse dos recursos para programas que vissem a promoção da igualdade racial, representam um incentivo para a conformação de conselhos de promoção da igualdade étnica nos diferentes níveis territoriais de governo e, conseqüentemente, para a incorporação da política de igualdade racial nos âmbitos municipal e estadual do país.

---

<sup>84</sup> Ver: Decreto 8.860, art. 6.

<sup>85</sup> O CNPIR está conformado pelos ministérios: da Educação; da Saúde; do Desenvolvimento Agrário; do Trabalho e Emprego; da Justiça; das Cidades; da Ciência e Tecnologia; do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; do Meio Ambiente; da Integração Nacional; dos Esportes; das Relações Exteriores; do Planejamento, Orçamento e Gestão; da Cultura; das Comunicações; pela Casa Civil da Presidência da República; a Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, da Presidência da República; a Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República; a Secretaria-Geral da Presidência da República; a Fundação Cultural Palmares; e a Fundação Nacional do Índio. Apenas não formar parte do CONAPIR os ministérios: da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior; da Fazenda; de Minas e Energia; de Pesca e Aquicultura; de Transporte.



A mudança mais importante, em termos de transversalização da política de promoção da igualdade racial no Estado brasileiro é a constituição do Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial-SINAPIR mediante o Estatuto da Promoção da Igualdade Racial. O SINAPIR é a forma de organização e de articulação para a implementação de políticas e serviços pensados para superar as desigualdades étnicas, principalmente aquelas implementadas pelo poder público federal, mas os estados, o distrito federal e os municípios podem aderir ao SINAPIR. Essa forma de pensar a política de promoção da igualdade racial, articulada nos diversos âmbitos de atuação do Executivo Nacional e dos diferentes níveis territoriais de governo constitui sim a possibilidade de uma ferramenta poderosa para a transversalização.

Contudo, a intenção de articulação e colaboração entre os distintos ministérios da administração pública nacional e entre os níveis territoriais de governos, enunciada nas leis e decretos de criação dos órgãos consultados, apenas poderia ser avaliada enquanto transversalização de uma política se esta, de fato, se tornasse aspecto central e norteador da política nos diferentes entes e instâncias de governos, de modo que a luta contra o racismo fosse incorporada em todos os níveis de governo, modificando de fato os sistemas e estruturas institucionais que sistematicamente têm reproduzido essa discriminação. Se as políticas afirmativas são indispensáveis para se reparar direitos violados e para garantir a igualdade de oportunidades, a transversalização, por sua vez, é indispensável para evitar a reprodução do racismo através de práticas institucionais. E isso demanda mudanças na forma como são formuladas as políticas públicas, a inclusão de especialistas na discussão sobre a discriminação racial e a inclusão da perspectiva dos grupos, além da formação e sensibilização dos servidores e servidoras públicos no combate ao racismo, o que de fato está acontecendo no Brasil, através de programas de formação continuada para servidores públicos e servidoras públicas.

A comparação entre esses dois países permite afirmar que a transversalização da política contra o racismo na Venezuela está fracamente institucionalizada e as possibilidades de acontecer se restringem a área social, especificamente na política de educação e cultura e com relação aos direitos de crianças e adolescentes, e juventude. Enquanto no Brasil, o nível ministerial da SEPPIR, órgão orientador da política de promoção da igualdade racial, permite maiores possibilidades de transversalização pela participação no conselho de ministros.

#### 4.4.2. Noção de multidimensionalidade e interseccionalidade

A condição de opressão das pessoas pertencentes aos grupos vulnerabilizados faz com que sejam experimentados impedimentos sistemáticos ao exercício da cidadania, impedimentos que compreendem múltiplas dimensões que se interseccionam. Nesse sentido, o exercício da cidadania diferenciada precisa de meios institucionalizados que enfrentem as diversas faces da opressão (YOUNG, 1990) e que propiciem a emancipação dos grupos marcados pelas diferenças desde uma perspectiva intersetorial e pluriversal (MATOS, 2012). São necessários mecanismos que enfrentem a exploração, a marginalização, o desempoderamento, o imperialismo cultural e a violência sistemática que enfrentam esses grupos, enquanto são criadas políticas a partir da interseccionalidade de raça, classe, gênero, sexualidade, deficiência física ou mental, entre outras identidades ou pertencimentos vulnerabilizados.

A primeira parte desta noção de multidimensionalidade requereria uma análise das políticas afirmativas que fosse capaz de avaliar se elas contemplam todos ou alguns desses aspectos, mas uma análise desse tipo escapa do escopo desta pesquisa. Com relação à segunda parte deste conceito podemos inferir as possibilidades de incorporar a noção de interseccionalidade avaliando se as instituições que pesquisamos aqui contemplam a participação de distintos grupos oprimidos, a partir dos diversos pertencimentos marcados pela(s) diferença(s)<sup>86</sup>.

As instâncias de políticas contra a discriminação racial, consultadas na Venezuela, estabelecem uma participação mínima de organizações dos movimentos afrodescendentes e, na maioria dos casos, não prevê a participação de outros grupos e em determinadas situações específicas, se estabelece a participação de entes executores de outras políticas setoriais. O Decreto de criação da *Comisión Presidencial* não prevê o diálogo entre outros grupos oprimidos, nem entre outras instituições de políticas públicas voltadas para outros grupos vulneráveis, com exceção do ente responsável pela política pública focada nas crianças e adolescentes. Enquanto isso, a lei que dá origem ao INCODIR, inclui a participação, no conselho geral, de dois representantes das comunidades indígenas, dois das organizações afrodescendentes e um das

---

<sup>86</sup>Essa segunda acepção é o que obrigaria, por exemplo, a implantar mecanismos que garantam que em sociedades racistas e patriarcais as mães negras possam participar da vida pública sendo que sobre elas recai uma responsabilidade maior no cuidado doméstico.

organizações ou movimentos de migrantes, participação esta pensada a partir da vulnerabilidade dos membros desses grupos com relação à discriminação racial. Mas novamente não se prevê participações a partir de outras dimensões interseccionais da discriminação racial. Já a CONADEAFRO, prevê a participação do ente responsável pela política de igualdade de gênero e da juventude.

No Brasil, a conformação paritária sociedade civil-Estado no CNPIR amplia as possibilidades de que as múltiplas dimensões da discriminação racial sejam colocadas no debate, reforçado com a participação dos entes responsáveis de algumas políticas setoriais tais quais; da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, da Secretaria Especial dos Direitos Humanos, da Fundação Cultural Palmares e da Fundação Nacional do Índio. Contudo, não se prevê mecanismos que garantam a participação a partir de diversos pertencimentos marcados pelas desigualdades raciais.

Os documentos consultados não permitem evidenciar mecanismos formais que garantam a noção de multidimensionalidade da discriminação racial, estipulando, por exemplo, participação diferenciada de mulheres negras, negros e negras sexo-gênero- diversas, etc. mas para ambos países se contempla a participação de órgãos responsáveis pela política para mulheres e povos indígenas como sujeitos à opressão racial.

#### **4.4.3. Existência de políticas que visem à desconstrução do pensamento e de práticas racistas.**

Para assumir o desafio de promover o exercício de uma cidadania diferenciada, a desconstrução do racismo precisa ser pensada, no mínimo, em dois aspectos: 1) nas possibilidades de desconstrução dos preconceitos raciais na sociedade que impossibilitam o usufruto pleno do direito de cidadania para a população afrodescendente; e 2) na desconstrução das estruturas de poder e de decisão fortemente racializadas.

Em certa medida, podemos afirmar que todos os aspectos que foram avaliados até aqui contribuem para a desconstrução do racismo e das estruturas de poder racializadas, propiciando maior inclusão, no Estado, de um setor da população tradicionalmente excluído e formulando políticas afirmativas para estes públicos. Contudo, para observar a desconstrução das estruturas de poder racializadas teríamos que olhar para a conformação do Estado como um todo,

procurando pela produção de espaços públicos heterogêneos que indiquem alguma ruptura com a homogeneização que se evidencia nos espaços de poder caracterizados pela exclusão dos grupos vulnerabilizados, e não apenas para aquelas inovações institucionais que surgem especificamente para a luta contra a discriminação racial e de promoção da igualdade racial.

Contudo, a forma de análise escolhida apenas nos permite dar conta da maneira em que o Estado se organiza através da criação dessas instituições específicas. De modo que, nossa análise é parcial e se refere mais à observação nos objetivos e competências dessas instituições de mecanismos formais de desconstrução dos preconceitos que imperam contra a população negra. Um aspecto chave na desconstrução do racismo é o reconhecimento explícito do lugar de subalternidade dos membros do grupo, caso contrário o risco é o de se reproduzir aquelas políticas culturalistas que enfatizam a diversidade, mas ocultam os conflitos raciais que, por sua vez, permanecem acontecendo na sociedade.

No caso venezuelano, a sanção da *Ley Orgánica contra a Discriminación Racial* e a constituição da CPPEDR, do INCODIR e do CONADECAFRO, refletem o reconhecimento do racismo e da discriminação racial como um assunto sobre o qual o Estado deve agir. Não obstante, esse reconhecimento nos parece ambíguo. Há o reconhecimento de que um setor da população enfrenta o racismo, ou tem mais possibilidades de o enfrentar, mas as ações implicam sempre em se tentar formalizar processos e ações para eliminar a discriminação racial em geral, ocultando-se o(s) sujeito(s) e sujeita (s) discriminado(s) e discriminada (s).

A promulgação dessas leis e a criação desses instrumentos formalmente se enquadra na responsabilidade de cumprimento dos tratados ou convenções internacionais subscritos e ratificados pelo país; na igualdade e nos direitos humanos enquanto valores superiores consagrados na Constituição; ou no reconhecimento da “pluralidade étnica” ou da “diversidade étnica e cultural” e, inclusive, no fomento da interculturalidade, mas não há nesses instrumentos uma afirmação expressa do racismo como um problema da sociedade venezuelana que limitaria as possibilidades de usufruto dos direitos de cidadania de um setor da população. Consequentemente, o desenho de políticas de reparação ou de ações afirmativas não se enuncia como uma necessidade imperante e as ações se focam na prevenção da discriminação como um valor de caráter universal.

Contudo, é possível se pensar em mecanismos de desconstrução dos preconceitos que recaem sobre a população negra através da CPPEDR que nasceu com o objetivo de eliminar toda

forma de discriminação no sistema educativo, desde os mecanismos de acesso até no conteúdo dos materiais educativos, através de uma reforma curricular que ataque a reprodução de estereótipos sobre a população afrodescendente e garanta um reconhecimento afirmativo da afrodescendência, nas propostas de iniciativas comunicativas para se eliminar o racismo<sup>87</sup>; na promulgação de uma lei que finalmente considera o racismo um crime punível no país, e nas propostas de políticas de desenvolvimento das comunidades afrodescendentes através da CONADECAFRO. Mas as possibilidades de sucesso dependem de uma concepção intercultural da diversidade na qual exista plena consciência dessas desigualdades raciais, da exclusão histórica e das formas de discriminação institucional no presente, o que é invisibilizado nos documentos promulgados, mas sabemos que está por trás da motivação dos movimentos afrovenezuelanos que impulsionaram a criação desses instrumentos e instâncias de participação para uma política contra o racismo.

No caso brasileiro, produtos da longa trajetória de luta, os documentos consultados contemplam uma declaração explícita do impacto do racismo e da discriminação racial na produção de desigualdades estruturantes da sociedade brasileira e da existência de obstáculos históricos, socioculturais e institucionais que limitam o exercício da cidadania em todos seus âmbitos para a população negra deste país. O reconhecimento de que as desigualdades raciais são resultado de práticas discriminatórias adotadas pelo Estado e pelos setores privados no processo histórico de formação social do país justifica a emergência de ações afirmativas a fim de se reparar as consequências dessas práticas<sup>88</sup>.

Existe, então, a possibilidade de desconstrução do pensamento racista em muitas das propostas de políticas públicas enunciadas nos documentos consultados; na valorização das manifestações ancestrais africanas e afro-brasileiras, no reconhecimento das comunidades quilombolas como outras formas de organização e de vida possíveis, na garantia de direitos étnicos e territoriais às comunidades dos quilombos que implica o Decreto 4.887/2003, na obrigatoriedade do ensino sobre a história e a cultura afro-brasileira e indígena na lei 10.369, no reconhecimento das lutas pela abolição da escravidão. Assim como também no reconhecimento das manifestações coletivas da população negra, na celebração de personalidades e datas

---

<sup>87</sup> Ver: Decreto 3.645, art. 3.

<sup>88</sup> Ver: Estatuto da Igualdade racial, arts. 47-48.

relacionadas às manifestações culturais de matriz africana, no *status* paritário dado às religiões de matriz africana, na exigência dos meios de comunicação transmitirem uma produção que valorize a participação da população negra na história. Todas essas iniciativas, contempladas no Estatuto da Igualdade Racial, tornam possível a produção de outra forma de nos conhecer, mas a desconstrução do racismo depende da aplicação efetiva dessas políticas, um aspecto importante que pode ser objeto de outra pesquisa.

**Quadro 6: Resultados das categorias de análise e indicadores utilizados**

Dimensões	Categorias – Indicadores	Brasil			Venezuela		
		N	F	I	N	F	I
<b>POLÍTICA:</b> Presença direitos “especiais” ou “específicos” para grupos em situação de opressão ou desvantagem.	Existência de leis e regras específicas para os grupos			x		x	
	Existência de políticas afirmativas				x		
<b>POLÍTICA:</b> Presença de desenho institucional inclusivo que promova a participação e a representação dos grupos em situação de opressão ou desvantagem na esfera pública.	Existência de mecanismos para promover as considerações e valorações dos grupos na sociedade em geral.		x		x		
	Existência de mecanismos de participação paritária.		x		x		
	Existência de meios institucionalizados para a expressão de distintas vozes e assuntos, que não sejam só silenciadas pelas formas de discurso dominante, por exemplo, o discurso técnico ou científico.		x		x		
	Existência de mecanismos para garantir responsividade frente ao grupo.	x				x	
	Existência de múltiplos espaços de participação intragrupal e intergrupos.		x		x		
<b>POLÍTICA:</b> Presença de mecanismos que garantam a influência dos grupos em situação de opressão ou desvantagem no processo de tomada de decisões.	Presença do poder de veto sobre as políticas que lhes afetam.	x			x		
<b>POLÍTICA/INTERACIONAL:</b> Políticas de transversalização, multidimensionalidade e a desconstrução.	Noção de transversalização,			x		x	
	Noção de multidimensionalidade e interseccionalidade		x			x	
	Existência de políticas que visem a desconstrução do pensamento racista.			x		x	

Fonte: Elaboração própria.

Como visto, os dois Estados aqui analisados têm propostas reais para a construção de uma nova institucionalidade que contemple a perspectiva das políticas a partir do pertencimento étnico-racial e de políticas públicas de combate ao preconceito, e ainda no caso brasileiro, de políticas de reparação por direitos historicamente violados e de nivelção das oportunidades de

grupos historicamente excluídos. Existem diferenças muitas no grau de institucionalidade dessas propostas para os dois casos aqui estudados, influenciadas, possivelmente, pela diferença na trajetória dos próprios movimentos sociais afrovenezuelano e brasileiro e no fato de que, na Venezuela, a participação das organizações do movimento afrovenezuelano na exigência de políticas públicas contra o racismo é de data ainda muito mais recente.

Contudo, existem em ambos os países limitações com relação aos mecanismos que garantam a participação paritária de representantes das organizações afrodescendentes, não apenas com relação à participação numérica, que é claramente um problema no caso venezuelano, mas com relação à existência de meios fortemente institucionalizados que garantam a expressão de outras vozes e de diferentes perspectivas e que também possam garantir que as decisões públicas finais salvaguadem o princípio de responsividade, ou de que os grupos possam rejeitar as decisões que lhes afetem.

Por último, a formulação da política de promoção da igualdade racial e de eliminação da discriminação em termos de uma política transversal, que contempla a multidimensionalidade e que procure a desconstrução das estruturas e práticas racializadas apenas será possível, assim entendemos, quando for considerada uma política de Estado (e não de determinados governos e suas coalizões) e como tal norteadora de todas as ações do Estado. A transversalização da política permitiria deixar de pensar a luta contra o racismo como um assunto que compete exclusivamente aos grupos oprimidos para contemplar a desconstrução do racismo na sociedade como um todo.

## CONCLUSÃO

Nesta dissertação quisemos voltar o nosso olhar para como o Estado se organiza em resposta à politização das identidades étnico-raciais no Brasil e na Venezuela. A partir da noção de cidadania diferenciada, analisamos algumas das instituições estatais centrais de combate ao racismo e de promoção da igualdade racial, que têm sido criadas no Brasil e na Venezuela. Estas instituições estatais estão em busca das mudanças necessárias nos Estado no que tange à construção de interfaces institucionais com a população afrodescendente e em resposta às demandas por uma cidadania mais inclusiva lideradas pelos movimentos afrodescendentes nos respectivos países, mas reforçada pela sintonia na luta contra o racismo dos organismos internacionais e pelo surgimento do governos de esquerda, por sua vez, mais permeáveis a essas demandas.

Através da leitura crítica dos documentos de criação da Secretária Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR), no Brasil, instância reitora da política de promoção da igualdade racial no nível federal; e no caso venezuelano: da *Comisión Presidencial para la Prevención y Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial y otras Distinciones en el Sistema Educativo* (CPPEDR), do *Instituto contra la Discriminación Racial – INCODIR* e do *Consejo Nacional de Comunidades Afrodescendientes* (CONADECAFRO), procuramos identificar mecanismos institucionais que contribuírem à criação de formas de vinculação Estado-sociedade que considerassem as perspectivas e que atacassem as desigualdades que surgem a partir do pertencimento étnico-racial como uma identidade marcada pela diferença.

Bem como o pensamento e as práticas racistas historicamente têm caracterizado as instituições políticas, sociais e econômicas de nossos países latino-americanos restringindo e condicionando a condição de cidadania para alguns grupos, essas mesmas instituições podem e devem ser transformadas para produzir modelos de cidadanias plenos, inclusivos e dinâmicos. Desenhos institucionais que levem em conta as realidades de desigualdade, exclusão e invisibilização para, a partir daí, pensar formas outras de vinculação Estado-sociedade que contemplem como pares os grupos tradicionalmente vulnerabilizados e excluídos do espaço público, formas institucionais que garantam que suas vozes se expressem e que suas perspectivas



sejam consideradas nos diversos espaços de poder, e que finalmente seja possível a desconstrução desses espaços de poder hegemônicos até agora definidos pela racialização no acesso aos direitos.

Nesta pesquisa procuramos justamente por indicadores de que os Estados venezuelano e brasileiro poderiam estar se organizando de uma forma que permitisse se pensar em uma concepção de cidadania diferenciada que implicaria, por sua vez, uma forma ativa de vinculação com o Estado a partir do pertencimento étnico-racial (para este caso específico) e que incorporaria, finalmente, no espaço público estatal o conflito decorrente de formas históricas e contemporâneas de exclusão e discriminação para se ter no horizonte, finalmente, a sua desconstrução.

O surgimento de instituições cujo objetivo explícito é a luta contra o racismo tanto no Brasil quanto na Venezuela, nos permitem afirmar que alguma coisa realmente já mudou, particularmente no que se refere ao agendamento da questão racial no âmbito do Estado, no reconhecimento do racismo como um problema real em nossas sociedades e na desmitificação do modelo de cidadania exclusivamente pautada no sujeito universal, transcendental, abstrato e homogêneo. Existe agora, finalmente, o reconhecimento de que não seria suficiente se pensar apenas em direitos universais, não seria suficiente a proibição genérica da discriminação, pensar em cidadãos sem corpo, sem gênero, sem histórico de discriminação quando, de fato, as sociedades são desiguais e esses pertencimentos delineiam o usufruto dos direitos, as possibilidades de falar, de ser ouvido, de ser digno de respeito. Em suma, o reconhecimento de que a cegueira às diferenças implicando também na cegueira frente às desigualdades impossibilita a afirmação da noção de cidadania de fato inclusiva e plena.

Com a criação dessas instituições, os Estados venezuelano e brasileiro se abrem para populações, temas e percepções que estiveram tradicionalmente excluídos, e, finalmente, o Estado começa a assumir um papel mais ativo na luta contra o racismo e na reparação das desigualdades históricas. Contudo, a forma nas quais os Estados brasileiro e venezuelano estão se organizando institucionalmente, nesse campo do reconhecimento da persistência do racismo e da necessidade de se executar políticas para eliminar os preconceitos e reduzir as desigualdades, apresenta algumas diferenças acentuadas.

Uma das diferenças que observamos no tratamento da questão racial no Brasil e na Venezuela, tem a ver com o reconhecimento explícito de que a discriminação racial e o preconceito produzem desigualdades sociais. A falta de dados estatísticos na Venezuela que

corroboem o carácter racial das desigualdades em certo modo explica que esse país aposte apenas na estratégia da extensão de políticas universais, de modo que as implicações para a população afrovenezuelana estariam alocadas, afinal, no benefício universal de combate à discriminação. Em contrapartida, hoje o Brasil reconhece que as políticas universais não são suficientes para de fato, se atingir um setor da população profundamente afetada pela discriminação racial e procura, ademais, por realizar um plano estratégico de políticas focalizadas e afirmativas.

Uma segunda diferença, decorrente da anterior, está na diferença de foco entre promover a igualdade racial e prevenir as manifestações de racismo. Em certa medida, as políticas públicas iniciadas na Venezuela estão majoritariamente destinadas a discutir e desvelar o racismo, mais do que a reparar as suas consequências. Novamente, isso se explica inclusive pela carência de dados estatísticos que demonstrem o carácter racial dessas desigualdades sociais. Enquanto o Brasil reconhece a necessidade de participação ativa do Estado para se corrigir as desigualdades históricas, na Venezuela a legislação e o papel das instituições se restringe principalmente a proibir as formas expressas de discriminação racial e a eliminar a reprodução de preconceitos, principalmente no âmbito da educação.

No caso brasileiro a promoção da igualdade racial e a punição da discriminação racial ou étnica são dois processos ainda inter-relacionados. Há uma apreciação explícita do fato de que o racismo realmente produz desigualdades sociais e de que a superação do racismo requer ações específicas assim como requer igualmente que se possa garantir o usufruto de direitos para a população negra, não apenas penalizando as práticas explícitas de racismo, mas eliminando as barreiras, e sendo assim ativo na proposição de medidas para se reduzir as desigualdades.

Outra diferença chave está na forma centralizada que assume a política nacional de promoção da igualdade racial no Brasil com a criação da SEPPIR, uma instituição de nível ministerial, e a forma mais desagregada, em termo institucional; mas focalizada, em termo de setor de políticas na qual está organizada a política contra o racismo na Venezuela. Ainda que inovações recentes como a CONADECAFRO procurem ampliar o campo de ação da luta contra o racismo e a imposição de políticas afirmativas na Venezuela, nesse país as ações contra o racismo se desagregam em um conjunto de instituições sem um ente norteador, com pouca autonomia funcional e majoritariamente restrito à área da educação.

Essas diferenças têm implicações na forma sob as quais se apresentam e foram construídos cada um dos nossos indicadores de cidadania diferenciada para os dois países. A cidadania diferenciada, como ela foi entendida aqui, implica que o Estado assuma seu papel na eliminação das desigualdades e no reconhecimento de que um setor amplo da população se encontra em condição de vulnerabilidade, dadas as omissões e/ou as práticas excludentes entrenchadas nas instituições políticas e requer, com certeza, a vontade de mudança, caso contrário, se correria o risco de promover uma inclusão dos grupos étnico-raciais a partir da especificidade cultural ou da diversidade. Ou seja, significa dizer que se promoveria uma espécie de “inclusão” dentro de sistemas desiguais que contribuiria, afinal, para manter e reproduzir a hierarquização desses grupos.

Em ambos os países, se evidencia a procura por desenhos institucionais inclusivos da participação e da representação dos grupos dentro da esfera pública, particularmente com a inclusão de membros de movimentos sociais de luta contra o racismo em determinadas instâncias de tomada de decisão sobre temáticas consideradas de especial importância para a população afrodescendente, como a cultura; ou em áreas onde a população afrodescendente tem conseguido maior influência, como é o caso da educação. Contudo, claramente, o caso brasileiro se dirige à transversalização da política racial, contribuindo para isso o fato de se ter uma instituição política com hierarquia institucional e autonomia funcional como a SEPPIR. Até agora, o modelo venezuelano têm implicado em formas de participação dentro de instituições, mas não em acesso realmente diferenciado a direitos para as populações afrodescendentes.

Contudo, todas essas medidas institucionais deveriam contribuir a ampliar a força política dos grupos tradicionalmente vulnerabilizados, ao mesmo tempo que contribuiriam com uma ação positiva simbólica, mudando-se a composição racial dos espaços de tomada de decisão.

A cidadania diferenciada requer transformações severas nas estruturas das instituições públicas, especialmente as estatais, algumas das quais estão já em curso. Contudo mudanças mais radicais, aquelas que poderiam contribuir a produzir relações políticas “outras” frente aos discursos e paradigmas tradicionais, são invariavelmente iniciadas com muito maior receio e timidez.

No aspecto onde evidenciamos maiores limitações, em ambos os países, foi na direção dos mecanismos para se garantir a influência dos grupos no processo de tomada de decisões. As instâncias estudadas que contemplam participação de membros de movimentos

contra o racismo ou de membros de movimentos afrodescendentes são todas de carácter basicamente consultivo e não identificamos mecanismos diretos para se garantir que as decisões sejam aquelas que mais beneficiem aos grupos ou para que os grupos possam rejeitar/vetar alguma lei ou alguma política que lhes afete. A cidadania diferenciada requer, como vimos, formas ampliadas de vinculação com a sociedade e, em específico, com as populações afrovenezuelana e afrobrasileira, requer afinal formas de participação e de consulta fortemente institucionalizadas e que resistam as mudanças nos servidores públicos e nas servidoras públicas e, inclusive, às coligações governamentais.

Claro que nós estamos à procura desses mecanismos apenas nos documentos jurídicos que deram origem às mais importantes instituições para se combater o racismo, e que foram criadas no Brasil e na Venezuela, o que não esgota a existência de outros mecanismos democráticos formais e informais dentro de ambos Estados.

Não obstante, o objetivo desta pesquisa foi só observar os mecanismos formais de vinculação Estado-sociedade a partir do pertencimento étnico-racial e em algumas instituições específicas, delineamos um conjunto de categorias que nos permitissem pensar sobre as mudanças institucionais através de uma moldura teórica norteada pela concepção de cidadania diferenciada e que pode ser utilizada para outras análises e outras reflexões sobre os impedimentos sistemáticos ao exercício da cidadania que enfrentam, cotidianamente, os grupos tradicionalmente vulnerabilizados, produzindo-se assim outras inovações. Sabemos que existem mecanismos informais, lógicas de funcionamento, arranjos não explícitos que fazem com que as instituições de fato funcionem e produzam resultados além dos esperados ou que, pelo contrário, impossibilitem as transformações que aqui desejamos.

Esses arranjos que respondem a uma lógica propriamente interacional podem ser de suma importância na caracterização da cidadania diferenciada, consideramos que esta pesquisa inicial e exploratória abre o caminho para outras pesquisas mais aprofundadas, ampliando a busca por aquelas mudanças institucionais que possam sim vir a facilitar a cidadania diferenciada a partir do funcionamento dessas instituições, na execução e no impacto de suas políticas, assim como também na forma em que de fato se dá essa participação social. O caminho para novas pesquisas nesta direção, portanto, está aberto.

## REFERÊNCIAS

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.

ALBUQUERQUE, Wlamyra de; FRAGA, Walter. **Uma história do negro no Brasil**, Salvador: Centro de Estudos Afro-Orientais; Brasília: Fundação Cultural Palmares, 2006.

ANDREWS, George Reid. **Afro-Latinoamérica 1800-2000**. Madrid, Frankfurt: Iberoamericana, Vervuert, 2007.

ARDITI, Benjamin. El giro a la izquierda en América Latina: ¿una política post-liberal?. **Ciências Sociais Unisinos**, Rio Grande do Sul: Universidade do Vale do Rio dos Sinos, Brasil:, p. 232-246, set/dez, 2009.

ARMONY, Ariel C. e ARNSON, Cynthia J. 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.

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.

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.

BOBBIO, Norberto. **El futuro de la democracia**. México: Fondo de cultura económica, 1986.

BOLÍVAR, Adriana, *et al.* Discurso y racismo en Venezuela un país “café con leche”. In: VAN DIJK, T. (Coord). **Racismo y discurso en América Latina**. Barcelona: Gedisa, 2007.

CARNEIRO, Sueli. Movimento Negro no Brasil: novos e velhos desafios. In: **Caderno CRH**, Salvador, n. 36, p. 209-215, jan/jun, 2002.

CARRILLO, Diana; PATARROYO, Nelson. Introducción: Una propuesta de resistencia epistemológica. In: ----- (Eds). **Derecho, Interculturalidad y Resistencia Étnica**. Bogotá: UNIJUS, p. 9-19, 2009.

CASTAÑEDA, Jorge G. Latin America's Left Turn. **Foreign Affairs**, v. 85, n. 3, p. 28-43, may/jun, 2006.

CASTRO-GÓMEZ, Santiago e GROSGOUEL, 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.

CASTRO-GÓMEZ, Santiago. Ciencias sociales, violencia epistémica y el problema de la “invención del otro”. In: LANDER, E. (Comp.). **La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales: Perspectivas latinoamericanas**. Buenos Aires: CLACSO, p. 145-162, 2000.

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.

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.

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: UNIJUS, p. 169-186, 2009.

DA SILVA, Fabrício. Até onde vai a “onda rosa”? **Análise de Conjuntura**, Rio de Janeiro: OPISA, n.2, fev, 2010.

DAHL, Robert. **Los dilemas del pluralismo democrático: Autonomía vs control**. México D.F.: Patria. 1991.

DOMINGUES, Petrónio. Movimento Negro Brasileiro: alguns apontamentos históricos. In: **Tempo**, Nitéroí: Universidade Federal Fluminense, n. 23, 2007.

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-dez, 2007.

FILGUEIRA, Fernando, *et al.* Crisis de incorporación en América Latina: límites de la modernización conservadora. **Perfiles latinoamericanos**, México, n. 40, jul/diez, 2012.

FLÓREZ-FLÓREZ, Juliana. Lectura no eurocéntrica de los movimientos sociales latinoamericanos: Las claves analíticas del proyecto modernidad/colonialidad. 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. 243-266, 2007.

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. 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, 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.

GALEOTTI, Ana. **Toleration as recognition**. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

GARCÍA, Jesús (Chucho). **Afrovenezolanidad, esclavitud, cimarronaje y lucha contemporánea**. Caracas: CONAC, 2001.

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). Afrodescendientes y el proceso bolivariano. **América Latina en movimiento**. Afrodescendencia: presente, pasado y porvenir, Quito: ALAI, n. 467, jul, 2011.

GUIMARÃES, Antonio. Racismo e Anti-racismo no Brasil. **Novos Estudos**, n. 43, nov, 1995.

HERRERA, José María. **Economía política del racismo en Venezuela**, Caracas: Fondo Editorial Mihail Bajtin, 2010.

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.

LANDER, Edgardo. Ciencias sociales: saberes coloniales y eurocéntricos. In: ----- (Comp.). **La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales: Perspectivas latinoamericanas**. Buenos Aires: CLACSO, p. 11-40, 2000.

- LANZARO, Jorge. La socialdemocracia Criolla. **Nueva Sociedad**, n. 217, sep/oct, 2008.
- LEUNG, Linda. **Etnicidad virtual: Raza, resistencia y World Wide Web**. Barcelona: Gedisa, 2006.
- MARSHALL, T. H. **Class, citizenship, and social development**. New York: The Anchor Book, 1965.
- MATOS, MARLISE. O Campo científico-crítico-emancipatório das diferenças como experiência da decolonização acadêmica. In: BIROLI, Flávia; MIGUEL, Luis Felipe. **Teoria política e feminismo: abordagens brasileiras**. Vinhedo: Editora Horizonte, 2012.
- MATOS, Marlise. **Cidadania porque, quando, para quê e para quem? Desafios contemporâneos ao Estado e à democracia inclusivas**. S/f
- MIGNOLO, Walter. El desprendimiento: pensamiento crítico y giro decolonial. 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.
- MUNANGA, Kabengele. Algumas considerações sobre “raça”, ação afirmativa e identidade negra no Brasil: fundamentos antropológicos, **Revista USP**, São Paulo, n.68, p. 46-57, dezembro/fevereiro, 2005/2006.
- MUNANGA, Kabengele. **Rediscutindo a mestiçagem no Brasil: identidade nacional versus identidade negra**. Petrópolis: Editora Vozes, 1999.
- MUNANGA, Kabengele. Uma abordagem conceitual das noções de raça, racismo, identidade e etnia. In: **III Seminário Nacional Relações Raciais e Educação**, 2003. Rio de Janeiro: PENESB, 2003.
- 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>
- PETKOFF, Teodoro. Las dos izquierdas. **Nueva Sociedad**, n. 197, p. 114-128, maio/jun, 2005.
- QUIJANO, Aníbal. Colonialidad del poder y clasificación social. 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. 93-126, 2007.
- RAMÍREZ, Franklin. Mucho más que dos izquierdas. **Nueva Sociedad**, p. 30-44, n. 205, sep/oct, 2006.



RAWLS, John. La justicia como equidad: política no metafísica, **La Política**, Barcelona, n. 1, p. 23-46, 1996.

RAWLS, John. **Uma teoria da justiça**. Brasília: Universidade de Brasília, 1981.

RIBEIRO, Matilde (Org.). As políticas de igualdade racial. Reflexões e perspectivas. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2012.

SANJUÁN, Ana María. La esencia social de la *revolución bolivariana* en Venezuela: una mirada preliminar sobre sus fortalezas y debilidades. 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. 129-161, 2009.

SARTORI, Giovanni. Multiculturalismo contra pluralismo. **Claves de razón práctica**. Madrid, n. 107, p. 4-8, nov. 2000.

SCHMITTER, P.H.; Karl, T. What democracy is... and is not. In: DIAMOND L.; PLATTNER, M. (Eds.), **The global resurgence of democracy**. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1993.

SCOTT, Joan. O enigma da igualdade. **Estudos Feministas**. Florianópolis, n. 13, v.1, p. 11-30, janeiro-abril, 2005.

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.

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.

TAYLOR, Charles. **Multiculturalism and “The politics of recognition”**. New Jersey: Princeton University Press, 1994.

TOURAINÉ, Alan. Entre Bachelet y Morales, ¿existe una izquierda en América Latina?. **Nueva Sociedad**, n. 205, sep/oct, p. 46-55, 2006.

VAN DIJK, Teun (Coord). **Racismo y discurso en América Latina**. Barcelona: Gedisa, 2007.

VIANNA, Hermano. Equilíbrio de Antagonismos: Leitura apressada criou mito da "democracia racial" em "Casa-Grande & Senzala". *Folha de São Paulo*. São Paulo, 12/03/2000. In: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/mais/fs1203200010.htm>

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, 2002.

WALSH, Catherine. ¿Son posibles unas ciencias sociales/culturales otras?: Reflexiones en torno a las epistemologías decoloniales, **Nómadas**, Bogotá, n. 26, p. 102-113, abril, 2007.

WALSH, Catherine. Interculturalidad y colonialidad del poder: Un pensamiento y posicionamiento “otro” desde la diferencia colonial. In: CASTRO-GÓMEZ, S; GROSFUGUEL, 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. Interculturalidad, plurinacionalidad y decolonialidad: las insurgencias político-epistémicas de refundar el Estado. **Tabula Rasa**, Bogotá, n. 9, p. 131-152, jul./dez. 2008.

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.

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.

WIEVIORKA, Michel. **El espacio del racismo**. Barcelona: Paidós, 1992.

WRIGHT, Winthrop. **Café con leche: race, class, and national image in Venezuela**, University of Texas Press, 1990.

YOUNG, Iris Marion. **Justice and the politics of difference**. New Jersey: Princeton University Press, 1990.

YOUNG, Iris Marion. Representação Política, Identidade e Minorias. **Lua Nova**, São Paulo, n. 67, p. 139-190, 2006.

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.