

Universidade de Brasília  
Instituto de Relações Internacionais  
Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais

Sandra Regina Santos Silva

*Me gritaron ¡negra!*

**Afrodescendência na integração regional do Mercosul  
(1991-2014)**

Brasília

2015

**SANDRA REGINA SANTOS SILVA**

*Me gritaron ¡negra!*

**Afrodascendência na integração regional do Mercosul  
(1991-2014)**

Dissertação apresentada à Universidade de Brasília, como requisito parcial do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais, linha de pesquisa em História das Relações Internacionais, para a obtenção do título de Mestre em Relações Internacionais.

**BANCA EXAMINADORA**

---

Profa. Dra. Cristina Inoue  
Universidade de Brasília

---

Profa. Dra. Luciana de Oliveira Dias  
Universidade Federal de Goiás

---

Prof. Dr. Roberto Goulart Menezes  
Universidade de Brasília

*Aos meus pais, Juce Aparecida Santos Silva e João Batista da Silva Júnior,  
E meus irmãos, Danilo e Vitor Santos Silva.  
Obrigada pela força de sempre.  
Amo vocês.*

## Agradecimentos

A minhas e meus ancestrais, que abriram caminho para que eu possa ser e fazer.

A minha família, sobretudo minha mãe, exemplo de força e de sensibilidade, âncora da minha existência. Te amo, mama. Menção honrosa, também, ao núcleo brasileiro, que foi fundamental nos momentos finais da redação: Sueli, Jorge, Ana Júlia e Gabriel: jamais esquecerei.

Às minhas amigas e amigos queridos, em particular àqueles que, direta ou indiretamente, serviram de interlocutores a este trabalho: Priscilla Ferreira, Tanya Saunders, Liliane Braga, Heloisa Gimenez, Larissa Packer, Anariá Recchia, Michelle Redondo, Antônio Sérgio Escrivão Filho, Gladstone Leonel, Gisele Barbieri, Cecília Bizerra Sousa, Allyne Andrade, Layla Carvalho, Ernesto Mané Júnior, Laura Lyrio, Thaís Menezes, Carlos Ron, Marina Terra, Bruna Jaquetto Pereira, Fernando Prioste, Mário Mori, Isadora Harvey, Felipe Canova, Adailton Borges, Rafael Moreira, Mamadou Bocoum, Rafael Moreira.

À professora Cristina Inoue, pelo humanismo com que orientou minha pesquisa, e ao Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília - em especial aos funcionários administrativos, pelo suporte e amabilidade, e a meus colegas de pós-graduação.

Ao Grupo de Estudos Gênero e Raça, que funcionou não só como suporte intelectual, mas pessoal (pretas, vocês são incríveis!).

À Alicia Saura, da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República Oriental do Uruguai, e Romero Rodríguez, Embaixador encarregado da Unidade Étnico-Racial do Ministério das Relações Exteriores do Uruguai, pela generosidade e interesse com que apoiaram essa pesquisa e me guiaram em Montevideú.

À Andresa Chávez, da Secretaria Administrativa do Mercosul, e Andressa Caldas, do Instituto de Políticas Públicas em Direitos Humanos do Mercosul, pela colaboração no acesso a documentos e verificação de informações.

Às companheiras e companheiros com quem trabalhei e militei enquanto esse estudo estava sendo desenvolvido. Um agradecimento especial à Embaixada da República Bolivariana da Venezuela no Brasil, que deu todo apoio para que eu pudesse atender ao mestrado.

Enfim, um muito obrigada a todas as pessoas que colaboraram na elaboração desta pesquisa.

## RESUMO

SILVA, Sandra Regina Santos. *Me gritaron, ¡Negra! Afrodescendência na integração regional do Mercosul (1991-2014)*. 2015. 000 f. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, 2015.

No imaginário social da América Latina, subsiste a falsa suposição de que países como Argentina, Paraguai e Uruguai não importaram africanos escravizados em número relevante, ou de que suas populações afrodescendentes foram exterminadas. Desse modo, tanto a autoimagem como a imagem externa desses países torna invisível não só a influência do legado histórico e cultural africano em suas sociedades, mas também as populações negras ali presentes. Se o Mercado Comum do Sul é um projeto de integração que visa a constituir um espaço em que haja justiça e inclusão social e em que o desenvolvimento seja integral, é preciso considerar as necessidades de grupos específicos das sociedades. Nesse sentido, que respostas foram oferecidas às demandas sociais relacionadas à efetivação dos direitos das pessoas afrodescendentes? A principal finalidade deste estudo é demonstrar, no âmbito da estrutura institucional do Mercosul, o caminho percorrido e o *status* da agenda relacionada à promoção da igualdade racial e à efetivação dos direitos das pessoas afrodescendentes. Nesse sentido, a análise da estrutura organizacional do Mercosul demonstra que houve uma inserção tardia e gradual de assuntos sociais na agenda, cujo ápice, para as populações afrodescendentes, foi o estabelecimento da Reunião de Altas Autoridades em Direitos Humanos do Mercosul. Apesar desta instância, bem como sua Comissão Permanente contra Discriminação, Racismo e Xenofobia, ter concentrado suas ações em concertação multilateral e intercâmbio de experiências, existe potencial para ampliar as ações de integração racial, sobretudo com o apoio técnico e criativo da sociedade civil e dos movimentos sociais, somado à qualificação do Instituto de Políticas Públicas em Direitos Humanos. Uma integração menos assimétrica pode ser obtida por meio da alocação de recursos do Fundo de Convergência Estrutural para iniciativas que buscam justiça social e racial no Mercosul.

Palavras-chave: Integração regional. Raça. Afrodescendentes. América Latina. Políticas intergovernamentais.

## ABSTRACT

SILVA, Sandra Regina Santos. *Me gritaron, ¡Negra! Afrodescendence in the Mercosur regional integration (1991-2014)*. 2015. 000 f. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, 2015.

In the social imaginary of Latin America, there is the false assumption that countries like Argentina, Paraguay and Uruguay have not imported enslaved Africans in a relevant number, or that their Afrodescendant populations have been exterminated. Thus, both the self-image and external image of these countries make invisible not only the influence of African historical and cultural legacy in their societies, but also the black populations present there. If the Southern Common Market is an integration project that aims to provide a space where there is justice and social inclusion and that development is integral, is necessary to consider the needs of specific groups of the societies. In this sense, which answers were offered to social demands related to the implementation of Afrodescendant people rights? The main purpose of this study is to demonstrate, within the institutional structure of Mercosur, the progress made and the *status* of the agenda related to the promotion of racial equality and the effectuation of the Afrodescendant people rights. In this sense, the analysis of the Mercosur organizational structure shows that there was a late and gradual inclusion of social issues in the agenda, whose summit, for Afrodescendant populations, was the establishment of the Meeting of Senior Officials on Human Rights of the Mercosur. Despite this instance, as well as its Permanent Commission against Discrimination, Racism and Xenophobia, had concentrated their actions in multilateral cooperation and exchange of experience, there is potential to expand the actions of racial integration, particularly with the technical and creative support of civil society and social movements, added with the qualification of the Institute of Public Policy on Human Rights. A less asymmetric integration can be achieved by the allocation of resources from the Structural Convergence Fund initiatives that seek social and racial justice in Mercosur.

Keywords: Regional integration. Race. Afrodescendants. Latin America. Intergovernmental policies.

## RESUMEN

SILVA, Sandra Regina Santos. *Me gritaron, ¡Negra! Afrodescendencia en la integración regional del Mercosur (1991-2014)*. 2015. 000 f. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, 2015.

En el imaginario social de América Latina, existe la falsa suposición de que países como Argentina, Paraguay y Uruguay no han importado esclavos africanos en número expresivo, o que sus poblaciones afrodescendientes han sido exterminadas. Así, tanto la propia imagen como la imagen externa de estos países vuelven invisible no sólo la influencia del legado histórico y cultural de África en sus sociedades, sino también las poblaciones negras presentes allí. Si el Mercado Común del Sur es un proyecto de integración que tiene como objetivo construir un espacio donde haya justicia e inclusión social y en el que el desarrollo es integral, hay que considerar las necesidades de grupos específicos de las sociedades. En este sentido, ¿cuales respuestas se ofreció a las demandas sociales relacionadas con la efectucción de los derechos de las personas afrodescendientes? El objetivo principal de este estudio es demostrar, dentro de la estructura institucional del Mercosur, los progresos realizados y el estado de la agenda relacionada con la promoción de la igualdad racial y la efectucción de los derechos de las personas afrodescendientes. En este sentido, el análisis de la estructura organizacional del Mercosur muestra que hubo una incorporación tardía y gradual de las cuestiones sociales en la agenda, cuyo ápice, para las poblaciones afrodescendientes, fue el establecimiento de la Reunión de Altos Funcionarios de Derechos Humanos del Mercosur. A pesar de esta instancia, así como de su Comisión Permanente contra la Discriminación, el Racismo y la Xenofobia, haber concentrado sus acciones en la cooperación multilateral y el intercambio de experiencias, existe la potencialidad de ampliar las acciones de integración racial, sobre todo con el apoyo técnico y creativo de la sociedad civil y de los movimientos sociales, junto con la calificación del Instituto de Políticas Públicas de Derechos Humanos. Una integración menos asimétrica se puede lograr a través de la asignación de los recursos de las iniciativas del Fondo de Convergencia Estructural, que buscan la justicia social y racial en el Mercosur.

Palabras clave: Integración regional. Raza. Afrodescendientes. América Latina. Políticas intergubernamentales.

## **LISTA DE QUADROS**

Quadro 1. População afrodescendente na cidade de Buenos Aires.....	40
Quadro 2. População afrodescendente na República Argentina – 2010.....	40
Quadra 3. Atas analisadas.	

## **LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS**

ALADI – Associação Latino-Americana de Integração

Alba-TCP – Aliança Bolivariana para os povos de Nossa América – Tratado de Comércio dos Povos

BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento

CMC – Conselho do Mercado Comum

GMC – Grupo Mercado Comum

CCM – Comissão de Comércio do Mercosul

CERD – Comitê para a Eliminação da Discriminação Racial da Organização das Nações Unidas

Celac – Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos

CPC – Comissão Parlamentar Conjunta

CP-DRX – Comissão Permanente Discriminação, Racismo e Xenofobia

DS – Dimensão social

FCES – Foro Consultivo Econômico-Social

FMI – Fundo Monetário Internacional

GT-DESC – Grupo de Trabalho em Direitos Econômicos, Sociais e Culturais

GT-DRX – Grupo de Trabalho sobre Discriminação, Racismo e Xenofobia

GT-PIR – Grupo de Trabalho sobre Promoção da Igualdade Racial

INADI – *Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo*  
(Argentina)

INDEC – *Instituto Nacional de Estadística y Censos* (Argentina)

ISM – Instituto Social do Mercosul

Mercosul – Mercado Comum do Sul

PEAS – Plano Estratégico de Ação Social do Mercosul

PPT – Presidência Pro Tempore

PPTA – Presidência Pro Tempore Argentina

PPTB – Presidência Pro Tempore Brasil

PPTP – Presidência Pro Tempore Paraguai

PPTU – Presidência Pro Tempore Uruguai

PPTV – Presidência Pro Tempore Venezuela

RAADH – Reunião de Altas Autoridades em Direitos Humanos e Chancelarias do  
Mercosul e Estados Associados

RAFRO – Reunião de Autoridades sobre Direitos dos Afrodescendentes do Mercosul

RMADS – Reunião de Ministros e Autoridades de Desenvolvimento Social do  
Mercosul

SAM – Secretaria Administrativa do Mercosul

SEPPIR – Secretaria Especial para a Promoção de Políticas Públicas em Igualdade Racial (Brasil)

Unasul – União das Nações Sul-Americanas

Unilab – Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira

## SUMÁRIO

<b>Introdução</b> .....	14
<b>Capítulo I – Raça e afrodescendência nos países do Mercosul</b> .....	25
1.1 Conhecimento, teoria e relações internacionais na América Latina.....	25
1.2 A ideia de raça na formação das sociedades latino-americanas.....	28
1.3 A presença negra nos países do Mercosul.....	34
1.3.1 Argentina.....	34
1.3.2 Brasil.....	41
1.3.3 Paraguai.....	42
1.3.4 Uruguai.....	47
1.3.5 Venezuela.....	47
1.4 Breve reflexão sobre gênero e raça: mulheres negras.....	49
Considerações finais.....	55
<b>Capítulo II – A evolução histórica do Mercosul</b> .....	56
2.1 Considerações sobre a ideia de América Latina e de integração regional.....	56
2.2 A gênese do Mercosul.....	59
2.3 Genealogia do Mercosul.....	62
2.4 A integração social do Mercosul.....	69
Considerações finais.....	80
<b>Capítulo III – Afrodescendência na integração regional do Mercosul</b> .....	82
3.1 O combate ao racismo em perspectiva internacional.....	83
3.2 Afrodescendência na Reunião de Altas Autoridades em Direitos Humanos.....	89
3.2.1 Coordenação em instâncias multilaterais.....	95
3.2.2 Indicadores de identidade e justiça racial.....	98
3.2.3 Intercâmbio de experiências e informações.....	100
3.2.4 Educação em direitos humanos.....	102
3.2.5 Povos nativos.....	103
3.3 O Fundo para a Convergência Estrutural e as possibilidades de integração social e racial.....	105
Considerações finais.....	111
<b>Conclusão</b> .....	112
<b>Referências bibliográficas</b> .....	117

De Victoria Santa Cruz (1922-2014):

***¡Me Gritaron Negra!***

*Tenía siete años apenas,  
apenas siete años,  
¡Qué siete años!  
¡No llegaba a cinco siquiera!  
De pronto unas voces en la calle  
me gritaron ¡Negra!  
¡Negra! ¡Negra! ¡Negra! ¡Negra! ¡Negra! ¡Negra! ¡Negra!  
“¿Soy acaso negra?” – me dije ¡SÍ!  
“¿Qué cosa es ser negra?” ¡Negra!  
Y yo no sabía la triste verdad que aquello escondía. ¡Negra!  
Y me sentí negra, ¡Negra!  
Como ellos decían ¡Negra!  
Y retrocedí ¡Negra!  
Como ellos querían ¡Negra!  
Y odié mis cabellos y mis labios gruesos  
y miré apenada mi carne tostada  
Y retrocedí ¡Negra!  
Y retrocedí...  
¡Negra! ¡Negra! ¡Negra! ¡Negra!  
[...]  
Y pasaba el tiempo,  
y siempre amargada  
Seguía llevando a mi espalda  
mi pesada carga  
¡Y cómo pesaba! ...  
[...]  
Hasta que un día que retrocedía,  
retrocedía y que iba a caer*

[...]

*¿Y qué?*

*¿Y qué? ¡Negra!*

*Sí ¡Negra!*

*Soy ¡Negra!*

*Negra ¡Negra!*

*Negra soy*

*¡Negra! Sí*

*¡Negra! Soy*

[...]

*Y voy a reírme de aquellos,*

*que por evitar – según ellos –*

*que por evitarnos algún sinsabor*

*Llaman a los negros gente de color*

*¡Y de qué color! NEGRO*

*¡Y qué lindo suena! NEGRO*

[...]

*Al fin*

*Al fin comprendí AL FIN*

*Ya no retrocedo AL FIN*

*Y avanzo segura AL FIN*

*Avanzo y espero AL FIN*

*Y bendigo al cielo porque quiso Dios*

*que negro azabache fuese mi color*

*¡Negra soy!*

## Introdução

Ainda que não existam números precisos a respeito da configuração étnico-racial da América Latina e do Caribe, uma estimativa próxima à realidade é que a população afrodescendente<sup>1</sup> corresponda a aproximadamente 200 milhões de pessoas<sup>2</sup>, o que torna a região o espaço em que mais existem pessoas negras fora do continente africano. Mesmo a União Africana (UA) considera o subcontinente sua sexta região, e busca desenvolver projetos de integração entre os países da América Latina e da África (BECERRA, 2008).

Na América Latina, os 300 anos de colonização e de classificação social baseada numa ideia de raça resultou em uma estrutura de discriminação e exclusão econômica, social e política que alcançaram os dias atuais. Segundo Maria José Becerra:

Em quase todos os países da região, os afrodescendentes são vítimas de discriminação racial e exclusão, razão pela qual sofrem grandes privações econômicas e sociais e, como consequência, ocupam um número muito menor de cargos diretivos na sociedade que os alberga. Isso faz com que os afrodescendentes enfrentem um sem número de problemas especiais derivados da segregação, cuja consequência mais evidente é a falta de oportunidades: segundo estimativas, 92% desta população encontram-se abaixo da linha de pobreza<sup>3</sup> [segundo dados publicados em 2006] (2008, p.76, tradução livre).

---

<sup>1</sup> Na América Latina, existe um forte debate ideológico acerca das expressões “negro/a” e “afrodescendente” que, em linhas gerais, ocorre em termos de se adotar uma semântica mais ou menos racista, ou mais ou menos diferenciadora. Nesta pesquisa, as palavras são utilizadas como sinônimas, manifestando uma experiência social comum a pessoas que compartilham determinadas características fenotípicas, as quais revelam sua ascendência africana subsaariana. Para uma discussão terminológica, ver Rocha (2010) e Pineda (2011).

<sup>2</sup> Segundo estimativa presente no parágrafo 8 da Declaração Final da Reunião Regional da América Latina e do Caribe sobre a Década dos Afrodescendentes (2014-2023), realizada em Brasília nos dias 20 e 21 de março de 2014 pela Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC).

<sup>3</sup> “*En casi todos los países de la región, los afrodescendientes son víctimas de discriminación racial y exclusión, razón por la cual sufren grandes privaciones económicas y sociales y, como consecuencia, ocupan un número mucho menor de cargos directivos en la sociedad que los alberga. Esto hace que los afrodescendientes enfrenten un sinnúmero de problemas especiales derivados de la segregación, cuya consecuencia más evidente es la falta de oportunidades: según estimaciones, el 92% de esta población se encuentra por debajo de la línea de pobreza*”.

O processo de independência dos países da região, ocorrido nas primeiras décadas do século XIX, herdou uma institucionalidade colonialista que privilegiava brancos e seus descendentes diretos, os *criollos*, legando à América Latina um espólio de desigualdade que se reflete particularmente nos grupos étnicos outrora subjugados. No imaginário social da América Latina, subsiste a falsa suposição de que países como Argentina, Paraguai e Uruguai não importaram africanos escravizados em número relevante, ou de que suas populações afrodescendentes foram dizimadas (QUIJANO, 2005). Desse modo, tanto a autoimagem como a imagem externa desses países torna invisível não só a influência do legado histórico e cultural africano em suas sociedades, mas também as populações negras ali presentes. Se o Mercado Comum do Sul (Mercosul) é um projeto de integração que visa a constituir um espaço em que haja justiça e inclusão social e em que o desenvolvimento seja integral, é preciso considerar as necessidades de grupos específicos das sociedades. Nesse sentido, que respostas foram oferecidas às demandas sociais relacionadas à efetivação dos direitos das pessoas afrodescendentes?

Na América Latina, o Estado não teve só a função de organizar a sociedade, mas de construir a nação (LÓPEZ-ALVEZ, 2012). Nesse contexto, as comunidades originárias não constituíram seus próprios Estados, segundo o modelo de “um Estado, uma nação”, mas foram incorporadas (ou, melhor dizendo, excluídas) ao modelo ocidental de Estado que começou a ser implementado no século XIX, baseado no estímulo à vinda de imigrantes, que teriam a função de embranquecer ou europeizar a região. Nas palavras de Fernando López-Alves (2012), “um fator distintivo do Estado latino-americano é que ele pretendia eliminar – ou ignorar – diferenças raciais, culturais, linguísticas e étnicas, a fim de criar a desejada nação moderna que uniria *criollos*<sup>4</sup> e imigrantes<sup>5</sup>” (p. 166, tradução livre). Sendo a América Latina uma região de complexa configuração social, em que convergiam as diversas culturas e nações originárias da América e da África com a imposição cognitiva, epistêmica e econômica da Europa, a construção das identidades nacionais não corresponde ao padrão europeu de Estado nacional. Somente no período republicano que se formou a constituição de consciência

---

<sup>4</sup> Originalmente, designavam-se *criollos* àquelas pessoas descendentes dos brancos europeus – notadamente, espanhóis – nascidas na Colônia. Hodiernamente, pode ser entendido como uma referência às pessoas brancas dos países latino-americanos de língua oficial espanhola.

<sup>5</sup> “Indeed, a distinguishing feature of the Latin American state was that it sought to eliminate – or ignore – racial, cultural, linguistic, and ethnic differences to create the desired modern nation that would unite both Creole and immigrants”.

de unidade nacional, que, a despeito da fragmentação cultural e social, foi possível devido à noção de patriotismo estatal (SEROV, 1985).

Uma das comprovações de López-Alves (2012) é que a enorme influência de fatores externos na formação dos países latino-americanos não significou o enfraquecimento do Estado, de sua capacidade ou de sua autonomia. De acordo com ele, a existência de uma nação forte não é pré-requisito para a construção de Estados – ao contrário, a identidade nacional dos Estados latino-americanos foi quase sempre construída em um movimento de cima para baixo<sup>6</sup>. Considerando que o Estado sempre foi “o centro de gravidade na tomada de decisão”<sup>7</sup> (*Ibidem*, p. 174), seu papel é central no processo de integração e, conseqüentemente, na promoção da igualdade racial na América Latina.

Projetos de integração regional não são uma novidade na América Latina, retomando, pelo menos, às ideias de Simón Bolívar. Com o fim da Guerra Fria e a abertura das economias, houve também um aumento da formação de blocos regionais. Segundo Amado Cervo (2008), uma tendência observada, em particular, nos países condicionados pelo Fundo Monetário Internacional (FMI), foi uma política externa voltada para a aproximação de seu entorno. Nesse sentido, o entendimento da integração como um mecanismo de defesa dos efeitos da globalização neoliberal resultou em um choque de ideias, de oportunidades e de políticas na agenda internacional. A apreciação desse choque deve considerar a complexidade das demandas sociais envolvidas em um projeto de desenvolvimento conjunto, como a efetivação dos direitos humanos das populações afrodescendentes<sup>8</sup>. Nesse contexto, este estudo explora a abordagem da dimensão social no Mercado Comum do Sul (Mercosul), focalizando o tratamento do tema racial no processo de integração.

Para o professor Alcides da Costa Vaz (2002), “nenhum país, independentemente de seu tamanho e nível de desenvolvimento, pode prescindir de uma estratégia regional” (p. 324). Como política externa, a integração regional é um processo de intensificação das relações entre atores independentes que se unificam,

---

<sup>6</sup> O autor ressalta que identidades divididas ainda são uma característica importante na região, em que o predominante modelo de “um Estado, uma nação” segue sendo questionado, sobretudo em países como Equador, Peru, México e Bolívia. Em alguns casos, esse modelo tem sido questionado também pelo próprio poder estatal, que, ao instituir novo poder constituinte, denominaram seus Estados como plurinacionais – conforme ocorrido na Bolívia, no Equador e na Venezuela.

<sup>7</sup> “[...] *the state as the center of gravity and decision-making*”.

<sup>8</sup> Essa pesquisa não se atém à divisão clássica de direitos humanos em primeira, segunda e terceira geração. Ao contrário, adota a ideia da indivisibilidade dos direitos humanos, conforme consagrado na Declaração de Viena.

necessariamente com base em uma localidade territorial, que pode ou não ser contínua. Essa ideia de integração regional é baseada no pensamento de Mônica Herz e Andrea Hoffmann (2004) que, associando região com localidade territorial e integração com unificação, definiram integração regional como “um processo dinâmico de intensificação em profundidade e abrangência das relações entre atores, levando à criação de novas formas de governança político-institucionais de escopo regional” (*Ibidem*, p. 168). Pelo menos no caso latino-americano, o movedor principal da integração é o Estado. Mesmo nos anos 1990, com muitos acadêmicos e *policy makers* concordando com a doutrina neoliberal de diminuição do papel do Estado, este sempre foi visto, na América Latina, como uma instituição fundamental, sem que vingassem argumentos sobre seu esvaziamento (LÓPEZ-ALVEZ, 2012). Isso porque “o Estado continua a produzir a agenda internacional, a estruturar coalizões políticas e a organizar as mais importantes estratégias políticas<sup>9</sup>” (*Ibidem*, p. 174).

Segundo Karen Vieira (2014), os países recorrem a mecanismos de integração como forma de dar vazão a um novo ciclo expansionista internacional: a mundialização do capital. “No caso dos países em desenvolvimento, os blocos regionais visam atender a estratégia econômica de atrair capital (investimento e empresas, de origem externa), via reserva de mercado regional, para promover o crescimento de suas economias” (p. 67). Nesse contexto de orientação estatal neoliberal, a assinatura do Tratado de Assunção, em 1991, foi uma experiência exemplar, na América Latina, de iniciativa de integração regional, quando, em decorrência de um histórico de aproximação entre Brasil e Argentina, Paraguai e Uruguai somaram-se ao ousado objetivo de integrar as economias nacionais ao ponto de se formar o Mercado Comum do Sul. O Tratado de Assunção é aberto à adesão de todos os países membros da Associação Latino-Americana de Integração (ALADI), o que significa que o “Sul” da denominação do projeto integracionista se refere não à ideia de América do Sul, mas à de América Latina.

Ao longo da década de 1990, o Mercosul foi-se desenvolvendo gradual e lentamente, com um forte enfoque econômico-comercial, suscitando questionamentos acerca de sua amplitude: afinal, em uma década de graves crises econômicas e sociais decorrentes do neoliberalismo, de que serviria um projeto de integração que não fosse

---

<sup>9</sup> “no argument about the vanishing of the state was made, and for good reason. [...] The state continues to produce the international agenda, to structure political coalitions and to organize the most important economic strategizing”.

orientado ao desenvolvimento social? Antes do advento do século XXI, algumas respostas foram oferecidas a essa indagação, como a criação do Fórum Consultivo Econômico Social (FCES), em 1994, a Declaração Sócio Laboral do Mercosul (1998) e a Carta Social de Buenos Aires (2000).

Entre os anos 1998 e 2000, uma forte crise econômica, social e política afetou os países da América Latina, e em especial Argentina e Brasil, evidenciando as limitações do modelo de desenvolvimento neoliberal, que entendia o Mercosul como uma integração meramente mercantilista. Segundo Carmen García et al (2012), “a ‘nova questão social’ se plasmou com maior violência, deixando altos níveis de inequidade, pobreza, desemprego e exclusão social em vários países da região” (p. 26). Como consequência, a entrada nos anos 2000 foi acompanhada de mudanças na vida política da região que se refletiriam no andamento da integração regional. Depois de quase duas décadas sob a hegemonia dos princípios do Consenso de Washington, ascenderam governantes de oposição ao neoliberalismo, provenientes de partidos políticos historicamente situados no espectro político de esquerda ou centro-esquerda, que, em acordo com García et al, denominarei progressista: Hugo Rafael Chávez Frías (1999-2013), na Venezuela; Luís Ignácio Lula da Silva (2003-2010), no Brasil; Néstor Kirchner (2003-2007), na Argentina; Tabaré Vazquez (2005-2010), no Uruguai; Evo Morales, na Bolívia, desde 2006; Michele Bachelet (2006-2010), no Chile; Rafael Correa, no Equador, desde 2007; e Fernando Lugo (2008-2012), no Paraguai. A chegada ao poder desses governos de Estados Membros ou Associados do Mercosul<sup>10</sup> enfatizou a orientação política para o desenvolvimento social, não somente no âmbito doméstico, mas também no âmbito das relações internacionais.

As lideranças políticas dos Presidentes Chávez, Lula da Silva e Kirchner sobressaíram-se na região, fazendo com que Venezuela, Brasil e Argentina conformassem o que Moniz Bandeira (2006) chamou de triângulo estratégico do processo de integração regional, com capacidade de promover a união regional e consubstanciá-la em projetos substantivos. Ainda que tenha havido fricções entre os interesses dos três mais dinâmicos governos, a combinação de ideologia progressista e iniciativa levaram tanto à construção de novos projetos de integração regional, como a Aliança Bolivariana para as Américas (Alba), a União das Nações Sul-Americanas (Unasul) e a Celac; quanto à modificação do caráter de mecanismos pré-existentes, no

---

<sup>10</sup> O Mercosul possui cinco Estados Membros – Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai e Venezuela e x Estados Associados – Bolívia, Colômbia, Chile, Equador, Peru.

caso do Mercosul. Assim, sob lideranças que ascenderam ao poder com um discurso combativo do neoliberalismo, a integração regional assumia o compromisso de defender seus povos dos efeitos da globalização, empreendendo, na agenda internacional, uma estratégia política baseada no desenvolvimento social.

Segundo Carmen García et al (2012):

Nos primeiros anos do presente século, a partir de visões progressistas a nível nacional, os diversos governos do Bloco iniciaram processos de transformação que gradualmente se projetaram para o contexto regional. A partir desse momento, o cenário da integração se transformou e a ideia de um projeto estratégico e de caráter integral começou a ser aprofundada para dar lugar à dimensão social (p. 26).

Dois temas passaram a conformar os discursos oficiais no Mercosul: superação da pobreza e inclusão social. Fala-se, até mesmo, de uma *cidadania social*, assunto interligado ao estabelecimento de políticas sociais unificadas (DRAIBE, 2007). Embora, no que concerne ao plano político-conceitual e a estrutura institucional, a integração regional sempre tenha assumido a existência de uma “questão social”<sup>11</sup> a ser resolvida, este tema recebeu bem menos atenção do que assuntos relacionados, por exemplo, a comércio e indústria. Segundo García (2012), o vagar do Mercosul para atender os objetivos sociais a que se propunha deve-se à exclusão inicial dos assuntos sociais da agenda do bloco. Em suas palavras,

A convergência de vários objetivos sociais neste espaço comum não foi produzida instantaneamente, já que a iniciativa do MERCOSUL, em seus inícios, minimizava, ou diretamente excluía de sua agenda, as dimensões social, cultural, política, produtiva, ambiental e identitária no seu modelo de integração. (*Ibidem*, p. 26).

No século XXI, a dimensão social da estrutura institucional do Mercosul foi-se fortalecendo, até se conformar, em 2010, o Plano Estratégico de Ação Social (PEAS), cuja elaboração envolveu todas as instâncias do Mercosul relacionadas com assuntos sociais. Somente neste contexto de guinada progressista nos governos dos Estados-Parte a dimensão identitária da integração passou a conformar a agenda do Mercosul, com

---

<sup>11</sup> De acordo com Castel (1997), a questão social é a contradição fundamental da sociedade, em que essa experimenta o enigma de sua coesão, sob o risco de fragmentação.

iniciativas executadas. Dentre os dez eixos de ação social que conformam o Plano, o Eixo 2 se propõe a garantir os direitos humanos, a assistência humanitária e a igualdade étnica, racial e de gênero. Este objetivo relaciona-se com o desta pesquisa, que busca analisar o histórico dos debates e das medidas adotadas pelo Mercosul, no que se refere ao combate ao racismo e à efetivação dos direitos das pessoas afrodescendentes na região, entre os anos 1991 e 2014. A principal finalidade deste estudo é demonstrar, no âmbito da estrutura institucional do Mercosul, o caminho percorrido e o status da agenda relacionada à promoção da igualdade racial e à efetivação dos direitos das pessoas afrodescendentes. Nesse sentido, buscou-se compreender a estrutura organizacional do Mercosul para verificar a inserção de preocupações sociais e a elaboração e implementação de políticas públicas intergovernamentais voltadas à incorporação das populações afrodescendentes ao processo de integração regional.

Considerando que a produção de conhecimento precisa responder também à problemática representada por intersecções de gênero, esta pesquisa buscou inserir reflexões relacionadas às mulheres negras. Isso porque o lugar supremo do homem branco heterossexual nas sociedades multirraciais resultou em um fenômeno de hierarquização de gênero com base na raça, o qual Jurema Werneck et al (2013) chamou de “racismo patriarcal heteronormativo”, o valor orientador das relações sociais. A não adequação a este tipo ideal leva a um processo de diferenciação social que atinge todas as demais identidades de gênero e de raça. Nesse sentido, mesmo o movimento feminista é desafiado a considerar as particularidades concernentes à raça, uma vez que, conforme afirmado por Sueli Carneiro (2001),

as mulheres negras tiveram uma experiência histórica diferenciada, que o discurso clássico sobre a opressão da mulher não tem reconhecido, assim como não tem dado conta da diferença qualitativa que o efeito da opressão sofrida teve e ainda tem na identidade feminina das mulheres negras (p. 49).

Assim, embora o foco deste estudo seja o tratamento racial e a análise das medidas intergovernamentais para a efetivação dos direitos dos afrodescendentes do Mercosul, reconhece-se as especificidades sociais das mulheres negras no meta-ocidentalismo latino-americano, de modo que, sempre que possível, aplicou-se uma análise de gênero às discussões.

Escrevendo sobre o estudo da história das relações internacionais, Duroselle (2000) menciona três estágios de pesquisa: a) empiria, b) evolutivo, c) analogias e regularidades. Em conformidade com o método empiria, relacionado ao mapeamento dos acontecimentos, foram identificados eventos relevantes para o tratamento da questão racial no Mercosul, focalizando nas possibilidades abertas por sua estrutura institucional. O levantamento inicial de dados apontou que o espaço institucional em que mais se debate e delibera assuntos relacionados a afrodescendentes é a Reunião de Altas Autoridades em Direitos Humanos e Chancelarias do Mercosul e Estados Associados (RAADH), em que se aloca a Comissão Permanente sobre Discriminação, Racismo e Xenofobia (CP-DRX). Assim, uma etapa importante para a empiria desta pesquisa foi a análise das atas da Reunião e da Comissão. Entretanto, o correspondente processo de coleta de dados foi incompleto, na medida em que nem mesmo a pesquisa de campo na Secretaria Administrativa do Mercosul foi capaz garantir o acesso à totalidade das fontes primárias, por não estarem classificadas ou disponibilizadas.

O método evolutivo diz respeito a uma fase posterior à empiria: uma vez realizado o levantamento dos eventos, é necessário relacionar os fatos de modo a demonstrar uma sequência lógica. No caso desta pesquisa, a análise evolutiva dos acontecimentos deve ser capaz de demonstrar não só as preocupações essenciais do Mercosul, no que se refere aos direitos dos afrodescendentes, mas também o que efetivamente foi realizado sobre o tema. Finalmente, quanto às analogias e regularidades, fez-se o esforço de comparação entre as intenções e as ações de promoção da igualdade racial no Mercosul, buscando identificar o que foi realizado e o que poderia ter sido realizado.

Ao longo da pesquisa, identificou-se escassez de estudos relacionados à perspectiva racial da integração do Mercosul. Essa escassez, somada à dificuldade de amplo acesso às fontes primárias sobre o tratamento do tema racial no processo de integração e sobre o nível de elaboração de políticas públicas regionais direcionadas à efetivação dos direitos humanos dessas populações levou este estudo a inserir-se no campo metodológico das pesquisas exploratórias.

Segundo Antônio Carlos Gil (2008),

pesquisas exploratórias são desenvolvidas com o objetivo de proporcionar visão geral, de tipo aproximativo, acerca de determinado fato. Este tipo de pesquisa é realizado especialmente quando o tema

escolhido é pouco explorado e torna-se difícil sobre ele formular hipóteses precisas e operacionalizáveis (p. 27).

Considerando que diversos campos das Ciências Humanas e das Ciências Sociais Aplicadas operam sobre as Relações Internacionais, a metodologia de desenvolvimento desta pesquisa fez uso de conceitos próprios das teorias pós-coloniais ou de-coloniais e de elementos da História das Relações Internacionais e da Sociologia das Relações Internacionais. No desenvolvimento da dissertação, foram utilizados os instrumentais da pesquisa bibliográfica de livros, periódicos e revistas especializadas e da análise de fontes primárias, consistentes de tratados, atas de reuniões e regulamentos de instâncias do Mercosul referente a direitos sociais e igualdade racial. Dessa maneira, procurou-se realizar um estudo histórico qualitativo, utilizando dados quantitativos sempre que esses estiveram disponíveis.

Em suma, essa pesquisa resume-se como um estudo exploratório sobre o lugar das pessoas afrodescendentes no processo de integração regional do Mercosul. Dado o caráter interdisciplinar das Relações Internacionais, o pluralismo metodológico é a opção mais coerente com o desenvolvimento de uma pesquisa científica na área – sobretudo um estudo de caráter exploratório. Desse modo, o método indutivo será empregado na medida em que a pesquisa analise eventos particulares para obter conclusões gerais; ao apor conceitos gerais para explicar eventos singulares, será empregado o método dedutivo. Por fim, o método analítico-sintético estará presente na avaliação de fontes primárias e na formulação de conclusões próprias.

O poema de Victoria Santa Cruz, artista negra nascida no Peru, deve ser entendido como a epígrafe de todo o processo de elaboração deste estudo. A auto estima de crianças afrodescendentes e jovens afrodescendentes, é um elemento chave a ser preservado do racismo privado e público às quais estarão expostas toda a vida. Nesse sentido, o processo de recuperação da saúde mental e das condições materiais dessas pessoas é responsabilidade de toda a sociedade e, conseqüentemente, também dos Estados.

No Capítulo I, há considerações sobre conhecimento, teoria e relações internacionais na América Latina, evidenciando a ideia de colonialidade como um fenômeno histórico social que deve ser superado. Este capítulo também discute a noção de raça e sua importância na formação dos Estados Latinoamericanos, apresentando o lugar histórico da população afrodescendente nos Estados Membros do Mercosul.

Ademais, contém uma breve reflexão sobre a especificidade da experiência social da mulher negra. O Capítulo II examina o conceito de América Latina, focalizando a análise histórica da construção do projeto de integração consubstanciado no Mercosul. O capítulo é finalizado com a discussão sobre a dimensão social do Mercosul. Por fim, o capítulo III apresenta o contexto internacional da luta pela efetivação dos direitos das pessoas afrodescendentes, para em seguida realizar uma verificação empírica das iniciativas da Reunião de Altas Autoridades em Direitos Humanos do Mercosul a esse respeito. A seção é concluída com uma análise do Fundo de Convergência Estrutural do Mercosul e as possibilidades que este apresenta como financiador de projetos sociais destinados à igualdade racial.

## Capítulo I – Raça e afrodescendência nos países do Mercosul

### 1.1 Considerações sobre conhecimento, teoria e relações internacionais na América Latina

Na definição de Acharya e Buzan (2010), “teoria tem a ver com abstração dos eventos cotidianos, em uma tentativa de encontrar padrões, e agrupar eventos em tipos e classes de coisas<sup>12</sup>” (p. 4, tradução livre). Uma teoria é sempre para alguém e para algum propósito (COX, 1981) e sua finalidade é fatalmente política, o que significa que, por sempre atender a interesses determinados, uma teoria das relações internacionais jamais será universalista, por mais que assim se pretenda. Os primeiros debates teóricos e a própria disciplina de relações internacionais surgiram de dois grandes traumas históricos: as duas grandes guerras da Europa. No ambiente de guerra fria que surgiu depois da Segunda Guerra, as teorias das relações internacionais se desenvolveram no contexto do esforço de conter ameaças ao liberalismo ocidental.

Em um estudo empírico sobre o desenvolvimento das relações internacionais como disciplina acadêmica, Ole Wæver (1998) demonstra a prevalência da comunidade epistêmica estadunidense nas relações internacionais, em comparação com a Europa. Arlene Tickner (2012), por sua vez, analisa o currículo de programas de graduação e de pós-graduação em relações internacionais de sete grandes universidades da América Latina, concluindo que a ideia de teoria das relações internacionais na região é fortemente baseada nas perspectivas estadunidenses em relação à disciplina. Os Estados Unidos seguem sendo o centro do que se atribui como conhecimento válido sobre relações internacionais – o que certamente se relaciona com um projeto de poder hegemônico mundial. Tickner (*Ibidem*) constatou que, na América Latina, o pensamento em relações internacionais é mais dirigido para o conhecimento prático, a

---

<sup>12</sup> “theory is about abstracting away from the facts of day-to-day events in an attempt to find patterns, and group events together into sets and classes of things”.

serviço das necessidades e objetivos dos Estados, do que para os debates epistemológicos, teóricos e metodológicos.

Se, conforme defendido por Acharya & Buzan (2010), um grande trauma histórico é condicional para o surgimento de teorias das relações internacionais, a América Latina é terreno propício, uma vez que a experiência da dominação ocidental e o processo de descolonização são irrefutáveis traumas históricos. O entendimento de que uma teoria das relacionais internacionais também pode ser excepcionalista, relacionando-se a subsistemas, explica significativas produções teóricas de relações internacionais na América Latina, que se desenvolveram ao mesmo tempo e em paralelo com a evolução das relações internacionais nos países centrais<sup>13</sup>. O pensamento da dependência, que, em alguma medida, relaciona-se com a criação da Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL), foi fortemente debatido na região nos anos 1960 e 1970, situando os problemas macroeconômicos da América Latina no contexto internacional de relações desiguais de produção. Na mesma época, a teoria do subimperialismo questionava a reprodução de práticas políticas e econômicas colonizatórias tanto nas relações internas, como nas relações internacionais dos Estados latino-americanos. A literatura sobre autonomia, produzida nos anos 1980, analisava conceitos emprestados das teorias da dependência, do realismo e da interdependência para pensar soluções para os problemas não alcançados (BERNAL-MEZA).

Contudo, de acordo com Tickner (2012), os intelectuais latino-americanos preocupam-se mais com os problemas imediatos dos Estados da região, como a fragilidade institucional e a instabilidade econômica, do que com abstrações universalistas – em que, aparentemente, poucos acreditam. Podem-se indicar pelo menos duas causas para o suposto desinteresse em teoria das relações internacionais na América Latina: a ausência de incentivos específicos para o desenvolvimento de produção teórica – isso porque se a pesquisa, em geral, ou a teoria, em particular, não são valorizadas, logo dificilmente serão produzidas (ACHARYA e BUZAN, 2010); e o pragmatismo do meio intelectual latino-americano, cujo interesse tem sido responder a problemáticas locais, e não se tornar conhecimento hegemônico.

Segundo Karl Holsti (*apud* WAEVER, 1998), o tipo ideal de uma disciplina global, como as relações internacionais se pretendem, presume fluxos razoavelmente

---

<sup>13</sup> A produção intelectual latino-americana concentrada em problemas regionais foi estimulada pela criação da Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL), pela Organização das Nações Unidas, em 1948, com sede em Santiago do Chile.

simétricos de comunicação, em que exportadores de conhecimento são, ao mesmo tempo, importadores de conhecimento. Holsti problematizava a pouca inserção de latino-americanos e asiáticos nos estudos de ciências humanas e sociais nos Estados Unidos. À sua ideia, contudo, podemos acrescentar a de que uma disciplina global não deve se limitar a um único paradigma de produção do conhecimento, a ciência ocidental. No caso da história das relações internacionais, também o processo histórico na América Latina é contado como aquilo que Chimamanda Adichie chamou de “história única” – no caso, a perspectiva hegemônica da História, branca e europeia, que oculta a narrativa dos povos originários da América e da África que foram subalternizados. Ora, a história não é linear, uma sucessão cronológica de eventos, como pretendia Hegel, mas um conjunto de histórias simultâneas, que se conectam e se interpõem.

No contexto epistemológico da teoria crítica, a perspectiva histórica da branquitude europeia insere-se no conceito de modernidade, relacionado com civilização e progresso; a perspectiva histórica dos não brancos, notadamente populações amarelas e negras da América e da África, centra-se no conceito de colonialidade, entendido como dominação e exploração e suas consequências psicológicas, históricas, éticas e teóricas. Walter Mignolo (2005) sistematizou a operacionalização da lógica da colonialidade nos diferentes níveis da vida humana da seguinte maneira:

(1) econômico: apropriação da terra, exploração da mão de obra e controle das finanças; (2) político: controle da autoridade; (3) social: controle do gênero e da sexualidade; e (4) epistêmico e subjetivo/pessoal: controle do conhecimento e da subjetividade<sup>14</sup> (p.36, tradução livre).

A modernidade representa um projeto político hegemônico, iniciado em 1492, que se vem transformando ao longo desses mais de cinco séculos, mas que não mudou sua essência de dominação e exploração, nem os lugares sociais das classes raciais. A colonialidade é parte constitutiva da modernidade, tendo legado aos povos silenciados o que o Mignolo denominou “ferida colonial”.

---

<sup>14</sup> “(1) económico: apropiación de la tierra, explotación de la mano de obra y control de las finanzas; (2) político: control de la autoridad; (3) social: control del género y la sexualidad; y (4) epistémico y subjetivo/personal: control del conocimiento y la subjetividad”.

[...] enquanto a Inquisição espanhola recorreu à ‘pureza de sangue’ como princípio legal para controlar a população cristã, e separá-la dos mouros e dos judeus (algo similar ao que ocorreu na América), a elite *criolla* local transformou esse princípio legal em uma diferenciação social de fato entre *criollos* de origem espanhola, os mestiços e mulatos e os índios, zambos e negros, classes que configuraram a pirâmide racial colonial (em ordem descendente). A ferida colonial não é nem mais nem menos que a consequência desse discurso racial<sup>15</sup> (MIGNOLO, 2005, p. 97, tradução livre).

A ferida colonial corresponde, portanto, ao que o jargão da integração regional tem chamado de “dívida social”.

Adoto o pensamento de Mignolo (2005) de que a verdadeira emancipação descolonizadora depende de uma guinada epistêmica, que não se situa na noção ocidental de conhecimentos na diferença epistêmica colonial. Nesse sentido, é necessária “uma teoria crítica que transcenda a história da Europa em si e se situe na história colonial da América<sup>16</sup>” (MIGNOLO, 2005, p. 25). Essa guinada epistêmica só pode ocorrer em oposição à ideia de multiculturalismo<sup>17</sup>, cujo marco é um conceito de cultura que implica o propósito colonial de nomear e definir grupos raciais, de modo que enquanto os europeus tinham civilização, o restante do mundo tinha cultura, mas não (MIGNOLO, 2005). Assim, na medida em que os marcos epistemológicos e metodológicos da ciência ocidental definirem o que vale como conhecimento e o que é mero folclore, esta mesma ciência está reproduzindo a colonialidade.

## 1.2 A ideia de raça na formação das sociedades latino-americanas

---

<sup>15</sup> “[...] *mientras que la Inquisición española recurrió a la ‘pureza de sangre’ como principio legal para controlar a la población cristiana y separarla de los moros y los judíos (algo similar a lo que ocurrió en América), la élite criolla local transformó ese principio legal en una diferenciación social de hecho entre los criollos de origen español, los mestizos y mulatos, y los indios, zumbos y negros, clases que configuraron la pirámide racial colonial (en orden descendente). La herida colonial no es no más ni menos que la consecuencia de ese discurso racial*”.

<sup>16</sup> “[...] *una teoría crítica que transcende la historia de Europa en sí y se sitúa en la historia colonial de América*”

<sup>17</sup> Em oposição à ideia de multiculturalismo, Mignolo (2005) propõe a de interculturalidade, inserida em uma teoria da coexistência, que pressupõe um mundo em que nenhuma cosmologia é eliminada, em que se busca harmonizar a convivência humana à base do pensamento fronteiriço: aquele que não é puro, não nega o outro (nem a branquitude ocidental) e nem tem pretensões totalizadoras ou hegemônicas.

Não faltou quem dissesse que a chegada dos europeus à América foi o encontro mais surpreendente de nossa história – ou um *opachakuti*, verdadeira revolução social, da perspectiva dos povos originários (TODOROV, 2010). Em sua obra, Todorov busca recontar a história da conquista da América desde uma perspectiva cognitiva, definindo outro “como um grupo social concreto ao qual nós não pertencemos” (TODOROV, 2010, p.3), sendo que *nós* e *outros* são sociedades completamente distintas no plano cultural, moral e histórico.

Todorov conta que “Cortez fica em êxtase diante das produções astecas, mas não reconhece seus autores como individualidades humanas equiparáveis a ele” (TODOROV, 2010, p. 187) – a não ser que tomemos por verdade que é possível amar o que consideramos inferior. Mesmo entre os defensores dos indígenas, como Bartolomeu de Las Casas e Bernardino de Sahagún, a assunção da inferioridade dos indígenas é generalizada, porque assumem que estes precisam ser tutelados. A defesa de Las Casas em benefício da igualdade entre os homens e da liberdade dos indígenas é condicionada, pois ele não concebia a igualdade dos indígenas tais como eles eram, mas pela conversão ao cristianismo. Desse modo, estava presente o “preconceito da igualdade”, que “consiste em identificar, pura e simplesmente, o outro a seu próprio ‘ideal do eu’” (TODOROV, 2010, p. 240). Ademais, ainda que Las Casas fosse contra a escravização dos indígenas, sua compaixão não se aplicava aos negros. Isso permite conceber a hipótese de que, para os europeus contemporâneos que coadunavam com o pensamento de Las Casas, os indígenas eram vistos como criaturas do Paraíso e, por isso, algo próximo do sagrado, por um ideal de pureza; ao contrário dos negros, cuja “escuridão” foi, muitas vezes, associada ao mal (ROCHA, 2010). Nesse sentido, a ideologia racista foi introduzida na América Latina.

De acordo com Aníbal Quijano (2005), a ideia de raça é intrinsecamente relacionada ao desenvolvimento do capitalismo e caracteriza-se por ser uma categoria mental que não tem história conhecida antes da América, tendo surgido para diferenciar conquistadores (nós, brancos) e conquistados (outros, não brancos). Para Quijano,

a formação de relações sociais fundadas nessa ideia produziu na América identidades sociais historicamente novas: índios, negros e mestiços, e redefiniu outras. Assim, termos como espanhol e português, e mais tarde europeu, que até então indicavam apenas procedência geográfica ou país de origem, desde então adquiriram também, em relação às novas identidades, uma conotação racial. E na

medida em que as relações sociais que se estavam configurando eram relações de dominação, tais identidades foram associadas às hierarquias, lugares e papéis sociais correspondentes, com constitutivas delas e, conseqüentemente, ao padrão de dominação que impunha. Em outras palavras, *raça e identidade racial foram estabelecidas como instrumentos de classificação social básica da população* (2005, pp. 227-228, grifo nosso).

Nesse sentido, a ideia de raça tornou-se o elemento fundacional das novas relações econômicas e sociais que foram estabelecidas na colonização do continente americano. Nos termos do autor:

A globalização em curso é, em primeiro lugar, a culminação de um processo que começou com a constituição da América e do capitalismo colonial/moderno e euro-centrado como um novo padrão de poder mundial. Um dos eixos fundamentais desse padrão de poder é a classificação social da população mundial de acordo com a ideia de raça, uma construção mental que expressa a experiência básica da dominação colonial e que desde então permeia as dimensões mais importantes do poder mundial, incluindo sua racionalidade específica, o eurocentrismo. Esse eixo tem, portanto, origem e caráter colonial, mas provou ser mais duradouro e estável que o colonialismo em cuja matriz foi estabelecido. (Quijano, 2005, p. 227).

A reestruturação do capitalismo, precipitada pela invasão da América, significou o estabelecimento de uma nova estrutura global de controle do trabalho, cujas expressões eram totalmente novas em relação a antigas relações de trabalho, por duas razões principais: primeiro, porque foram instituídas deliberadamente para produzir para o mercado mundial; segundo, porque se articulavam em torno do capital (QUIJANO, 2005). A nova ordem global de controle do trabalho teve como fundamentação teórica a ideologia racista, produzindo novas identidades históricas – negros, indígenas, brancos – que foram associadas, cada uma, a uma forma de controle do trabalho: em linhas gerais, o trabalho escravo às pessoas negras, o trabalho servil às amarelas e o trabalho assalariado às brancas.

Nesse sentido, embora a ideia de raça seja biologicamente questionável, esta pesquisa adota a ideia de Quijano de que raça é uma categoria social, uma ideologia que serviu para fundamentar a dominação europeia na região. Nesse sentido, as pessoas de

origem europeia, brancas, passaram a ocupar os espaços de poder. É célebre essa frase de W. E .B. Du Bois: “o problema do século XX é o problema da linha de cor”<sup>18</sup> (*apud* WALTERS, 1917, p. 257-258, tradução livre). Du Bois sugere que a cor dos indivíduos estabelece uma diferenciação social segundo a qual quanto mais clara é a cor de pele da pessoa, mais bem posicionada ela estará na hierarquia social. Desde que Du Bois primeiro identificou a linha de cor como elemento determinante da configuração social das distintas sociedades, o sistema de valores e restrições materiais tornou-se ainda mais complexo. Para Jurema Werneck et al (2013), “a linha de cor determinará, para todas as pessoas de pele escura, os lugares de maior desvalorização tanto do ponto de vista simbólico quanto de inserção no mundo material, nas relações sociais e políticas” (WERNECK et al, p. 12).

O surgimento do Estado nação na América Latina não significou a inclusão das pessoas não brancas das sociedades emergentes, às quais foi negada qualquer participação nas decisões sobre a organização social e política (QUIJANO, 2005). No processo de formação dos Estados latino-americanos, à burguesia local, formada por *criollos* brancos, interessava a ideia de latinidade, que epistemologicamente os aproximava de sua ascendência europeia, e a ideia de mestiçagem, que funcionou como ideologia agregadora para um patriotismo estatal. A ideia de que a mestiçagem – ou o embranquecimento – da população melhorariam a sociedade fez parte da formação dos Estados de toda a América Latina (WADE, 2008). No Brasil, a teoria da democracia racial, consagrada por Gilberto Freyre, defendia a ideia de que havia uma convivência harmoniosa entre todas as raças e classes, evitando, assim, que se elaborassem políticas próprias de inclusão de negros e indígenas na sociedade. Na América Hispânica, seu equivalente foi a teoria da mestiçagem, que igualmente ajudou a manter uma estrutura de exclusão social dos grupos não brancos.

A combinação entre a ideia de latinidade e de mestiçagem fundamentava a prática de colonialismo interno por parte da elite *criolla* latino-americana (incluindo a brasileira, por óbvio), na medida em que também eles exploraram e excluíram afrodescendentes e indígenas da organização do Estado, que foi se estruturando sob uma matriz colonial de poder centrada no racismo (MIGNOLO, 2005). Na síntese de Serov (1985),

---

<sup>18</sup>“The problem of the twentieth century is the problem of the color line”.

[...] à época da conquista, o tipo de estrutura etno-social das sociedades coloniais se estabeleceu de imediato: o grupo europeu e, em seguida, o euro-*criollo* ocupou a posição, e o grupo indígena, a subordinada. Porém, a forma de realização destas relações mudava com o tempo<sup>19</sup> (p. 10, tradução livre).

Nesse sentido, no que se refere a afrodescendentes,

[...] o fator essencial determinante do lugar dos negros dessas regiões nos processos étnicos foi sua condição social. Eles eram trazidos para a América como escravos, e até na relação com seus descendentes submissos manifestava-se um estereótipo invariável, segundo o qual a pele negra era associada a baixo estrato social<sup>20</sup> (SEROV, 1985, p.12, tradução livre).

Politicamente, as ideias de democracia racial e as teorias da mestiçagem foram, em maior ou menor medida, incorporadas pela esquerda latino-americana, e o arquétipo do mestiço é entendido “como uma categoria de afirmação de uma singularidade nacional, que legitima um projeto nacional e de contraposição ao imperialismo” (OLIVEIRA *apud* SILVA, 2012, p. 11). O pensamento de Serov (1985) é emblemático de um pensamento que, em oposição a Du Bois, não entende o tema racial como o principal problema do século XX. Segundo Serov, já no século XIX houve uma decomposição do sistema de “castas de cor” em benefício do critério da propriedade, evidenciando um fortalecimento das relações capitalistas nas sociedades latino-americanas. Sugeria a noção de que o fim do capitalismo e da exploração do homem pelo homem levaria, fatalmente, ao fim do racismo. Isso fez com que, muitas vezes, a relação entre a esquerda e o movimento negro organizado divergissem, no sentido de que

o pensamento de transformação por meio da luta de classes e da busca por justiça social da América Latina deixou de lado uma parcela importante da sociedade ao adotar o conceito de mestiçagem e ignorar

---

<sup>19</sup> “A raíz de la conquista, el tipo de estructura etnosocial de las sociedades coloniales se estableció de inmediato: el grupo europeo y luego el eurocriollo ocupó la posición y el grupo indígena, la subordinada. Pero, la forma de realización de estas relaciones cambiaba con el tiempo”.

<sup>20</sup> “El factor esencial determinante del lugar de los negros de estas zonas en los procesos étnicos fue su condición social. Se les traía a América como esclavos, y hasta en la relación hacia sus descendientes manumisos se manifestaba un estereotipo invariable, según el cual la piel negra se asociaba a bajo estrato social”.

questões identitárias que faziam parte do contexto histórico pós-colonialista. [...] Assim, a questão identitária, que a cada dia se faz mais presente na pauta, tanto na mídia como na criação de políticas públicas, traz à tona a importância de se agregar o tema à questão da luta de classes e ao mesmo tempo de se adequar a teoria crítica da luta de classes europeia à realidade do continente (SILVA, 2012, p. 15).

O problema da argumentação de Serov (1985) é desconsiderar que, como ideologia fundamental a constituir as sociedades latino-americanas, a estrutura racial não desapareceu com o fim da servidão e da abolição, na medida em que não foram estabelecidas políticas públicas diferenciadas para os grupos libertados. Ao mesmo tempo, a incorporação dessas pessoas às novas sociedades nacionais não foi acompanhada de políticas públicas que as dispusessem em igualdade com os trabalhadores livres. Em regra, a formação – mesmo na Europa, em que o Estado se formou com base em população relativamente homogênea e experiências históricas semelhantes. A peculiaridade da América Latina, contudo, é que a independência dos Estados ocorreu sem que houvesse um processo de descolonização (QUIJANO, 2005):

Assim como diversos pesquisadores, Quijano (2005) defende a inexistência, na América Latina, de um Estado-nação moderno, nos moldes forjados na Europa. Para ele, o elemento primordial a explicar a ausência de Estado-nação na América Latina relaciona colonialidade com a inexistência de interesse nacional. No seu entendimento, os interesses sociais da pequena minoria branca eram antagônicos aos de indígenas e afrodescendentes, justamente porque seus privilégios dependiam da máxima exploração dessas pessoas. Nem o argumento de que a independência da Europa era de interesse geral é suficientemente forte para rejeitar essa verdade, uma vez que, nesse momento, as potências europeias estavam em campanha pela abolição da escravatura, em particular a Grã-Bretanha. De acordo com Quijano (2005),

[...] em nenhum país latino-americano é possível encontrar uma sociedade plenamente nacionalizada nem tampouco um genuíno Estado-nação. A homogeneização nacional da população, segundo o modelo eurocêntrico de nação, só teria podido ser alcançada através de um processo radical e global de democratização da sociedade e do Estado. Antes de mais nada, essa democratização teria implicado, e ainda deve implicar, o processo da descolonização das relações sociais, políticas e culturais entre as raças, ou mais propriamente entre

grupos e elementos de existência social europeus e não europeus. Não obstante, a estrutura de poder foi e ainda segue estando organizada sobre e ao redor do eixo colonial. A construção da nação e sobretudo do Estado-nação foram conceitualizadas e trabalhadas contra a maioria da população, neste caso representada pelos índios, negros e mestiços. A colonialidade do poder ainda exerce seu domínio, na maior parte da América Latina, contra a democracia, a cidadania, a nação e o Estado-nação moderno (p. 251).

### **1.3 A presença negra nos países do Mercosul**

Essa breve exposição sobre o pensamento a respeito das relações raciais é demonstrativa de que raça é uma categoria analítica de relevo nas ciências humanas e sociais. Neste início de século, estudos e disputas políticas em torno do elemento racial tornaram-se visíveis em todas as sociedades que conformam o Mercosul, conforme demonstrado a seguir, em um breve levantamento sobre a presença afrodescendente na Argentina, no Paraguai, no Uruguai e na Venezuela.

#### **1.3.1 Argentina**

Enquanto a identidade nacional da maioria dos países latino-americanos adotou o sentido da mestiçagem, o senso dominante argentino enfatizou a branquitude do país, estabelecendo uma imagem ideal da Argentina como um país cultural e racialmente homogêneo – europeu, branco, moderno, e católico. Segundo Alejandro Frigerio (2008), essa narrativa dominante incorpora uma desapareção precoce da população afrodescendente ainda no século XIX, alegando que os negros não teriam legado qualquer contribuição relevante à sociedade argentina. Há uma quase ausência de estudos ou informações sobre a população negra argentina do século XX, como se tivesse havido uma espécie de desapareção dos negros no século XIX e uma reaparição no século XXI.

Não se dispõe de dados históricos relacionados a população afrodescendente de todo o território que hoje corresponde à República Argentina, devido às próprias disputas e fragmentação territorial e política no processo de formação do Estado, antes e depois da unificação. Porém, do pouco mais de 24 mil habitantes da mais valorizada cidade do vice-reinado do Prata no século XVIII, Buenos Aires, 30% da população era composta de pessoas negras. Essa proporção se manteve mais ou menos constante até meados do século XIX, quando houve uma queda abrupta na correspondência da população negra em relação ao total de habitantes da cidade – que era de 2% em 1887 (ver Quadro População negra na cidade de Buenos Aires). As explicações tradicionais a esta realidade se referem ao fim do governo Rosas, a imigração massiva de europeus brancos, oriundos sobretudo da Itália e a Grande Peste de 1871.

Com os negros representando somente 2% da população de Buenos Aires e sem a existência de uma comunidade negra expressiva no restante do país, no final do século XIX, já estava sedimentada a ideia de que os negros haviam desaparecido na Argentina. A baixa proporção de pessoas negras em relação ao total da população branca e indígena da Argentina desestimulou o interesse político e acadêmico sobre o tema durante todo o século XX, ignorando os indícios de que havia descendentes dos negros escravizados no país e de que, pelo menos na cidade de Buenos Aires, houve um fluxo migratório importante de cabo-verdianos no período. De acordo com Ceirano & Maffia (2008), até a década de 1990, o único fluxo migratório significativo oriundo da África Subsaariana era de cabo-verdianos, com períodos de maior afluência entre os anos 1927 e 1933 e pós 1946, que foi decrescendo por volta dos anos 1960. Essas migrações ocorreram enquanto Cabo Verde esteve sob domínio colonial, logo os imigrantes, que se concentravam na região bonaerense de Avellaneda, viajaram com passaporte português. Depois da independência de Cabo Verde, em 1975, a maioria dos imigrantes adquiriu nacionalidade argentina ou trocou sua documentação pela cabo-verdiana.

As instituições argentinas passaram 123 anos sem agregar a variável afrodescendente a um censo populacional. Isso significa que as condições da população negra da Argentina no século XX não foram examinadas, ou levadas em consideração no momento de se elaborar políticas públicas. Os negros só voltam a ser reconhecidos oficialmente pelo Estado argentino como um grupo populacional específico no século XXI, quando foram realizadas perguntas sobre ascendência africana no Censo 2010, mais de dez anos depois da emergência de uma militância sobre os direitos dos afrodescendentes.

Analisando os estudos sobre afrodescendente na Argentina, Frigerio (2008) afirma que o sistema de classificação racial no país opera por meio, sobretudo, de duas formas, durante grande parte do século XX:

mediante a atribuição da categoria *negro* a uma quantidade cada vez mais reduzida de pessoas, invisibilizando determinados traços fenotípicos (e ainda a determinados indivíduos que os possuem, nas histórias familiares), permitindo, dessa maneira, um predomínio naturalizado da branquitude portenha. Por outro lado, por meio da insistência em que a categoria “negro” (entre aspas) ou “cabecinha negra”, atribuída a boa parte da população de escassos recursos<sup>21</sup>, não envolve uma dimensão racial, e sim meramente socioeconômica<sup>22</sup> (*Ibidem*, p. 120, tradução livre).

Uma observação importante de Frigerio (2008) é que a mera identificação como negro, na Argentina, é entendido como uma condição negativa.

Os primeiros estudos acadêmicos sobre a presença negra na Argentina sugeriram nas décadas de 1960 e 1970 e muito pouco foi produzido até o final da década de 1990. Esses trabalhos eram dedicados aos negros da Argentina colonial e do processo de formação do Estado nacional, referindo-se aos séculos XVII, XVIII e XIX – em particular à primeira metade do século XIX, com base na aceitação generalizada de que a presença negra declina consideravelmente depois do fim do governo de Juan Manuel de Rosas, em 1852 (FRIGERIO, 2008). Nesses estudos, o entendimento generalizado é que “em algum ou vários momentos de suas obras esses autores certificam a inexistência ou a irrelevância dos afro-argentinos, no momento em que escrevem<sup>23</sup>” (FRIGERIO, 2008, p. 123). Ignorava-se, por exemplo, que, no momento em que escreviam, havia uma comunidade negra argentina que realizava atividades culturais periodicamente em Buenos Aires, como os bailes do Shimmy Club<sup>24</sup>. Os primeiros

---

<sup>21</sup> Frigerio (2008) diz que o termo é atribuído a pessoas não brancas, sobretudo estrangeiros, como bolivianos e paraguaios.

<sup>22</sup> “*mediante la asignación de la categoría negro a una cantidad cada vez más reducida de personas, invisibilizando determinados rasgos fenotípicos (y aún a determinados individuos que los poseen, en las historias familiares) permitiendo de esta manera un predominio naturalizado de la blanquedad porteña. Por otro lado, a través de la insistencia en que la categoría ‘negro’ (entre comillas) o ‘cabecita negra’ asignada a buena parte de la población de escasos recursos no involucra una dimensión racial sino meramente socio-económica*”

<sup>23</sup> “*En algún o varios momentos de sus obras estos autores certifican la inexistencia o la irrelevancia de los afroargentinos en el momento en que escriben*”.

<sup>24</sup> Frigerio cita um artigo e um anúncio de baile para defender essa perspectiva. Frigerio, 2008, p. 123. O Shimmy Club foi uma associação de pessoas negras fundada em 1882 por Alfredo Nuñez, para realizar

trabalhos menos ensaísticos, com perspectivas de análise claramente derivadas da história, surgiram somente nos anos 1980. Os estudos pioneiros sobre a presença negra em um recuo histórico mais recente surgiram somente na década de 1980.

Uma mostra da confusão terminológica e teórica que, de fato, ainda caracteriza boa parte dos historiadores não especializados no tema é o segundo volume temático que a revista *Todo es Historia* dedica aos afro-argentinos em abril de 2003. Por mais que no número, como se adverte no editorial, tenta-se ‘reintegrar os afro-argentinos à história’, o título do mesmo ‘Os escravos negros: por que se extinguiram?’ indica a impossibilidade de visualizá-los como outra coisa a não ser ‘escravos’ e que não se contempla outra possibilidade a não ser a de sua ‘extinção’<sup>25</sup> (FRIGERIO, 2008, p. 130, tradução livre).

Frigerio argumenta que existe uma “cegueira cromática” dos portenhos, que se foi consolidando na Argentina por meio de um processo de invisibilização dos traços fenotípicos negros no nível das relações micro-sociais. A esta correspondeu a branquitude macro-social, que invisibiliza a presença negra na história e na cultura argentina. Assim, conforme Frigerio, “*a invisibilização dos negros se produz não só na narrativa dominante da história argentina – aspecto mais tratado e sobre o qual existe bastante consenso – mas também nas interações sociais da nossa vida cotidiana*”<sup>26</sup> (2008, p. 121, tradução livre).

No ano de 1988, foi criada, na província argentina de Santa Fe, uma organização considerada pioneira no tema dos direitos dos afrodescendentes da Argentina, a *Casa de la Cultura Indo-Afro-Americana*. Ademais, desde os anos 1990, grupos de imigrantes negros uruguaios, brasileiros e cubanos introduziram uma vida cultural de caráter africana que começou a atrair o interesse da classe média portenha, contribuindo para o

---

bailes de carnaval. Entre os anos 1920 e 1978, o Shimmy Club realizou atividades culturais e religiosas ininterruptamente, alugando a Casa Suíza, fundada em 1861 pela Sociedade Filantrópica Suíça. A Casa Suíza é considerada “o último baluarte material e imaterial da cidade diretamente vinculado aos afro-portenhos”. (BASTA DE DEMOLIR, 2015).

<sup>25</sup> “Una muestra de la confusión terminológica y teórica que, sin embargo, todavía caracteriza a buena parte de los historiadores no especializados en el tema es el segundo volumen temático que la revista *Todo es Historia* dedica a los afroargentinos en abril de 2003. Por más que en el número, como se advierte en la editorial, se intenta ‘reintegrar a los afroargentinos a la historia’, el título del mismo ‘Los esclavos negros: Por qué extinguieron?’ indica la imposibilidad de visualizarlos como otra cosa que ‘esclavos’ y que no contempla otra que la de su ‘extinción’”.

<sup>26</sup> “la invisibilización de los negros, se produce no sólo en la narrativa dominante de la historia argentina – aspecto más tratado y sobre el cual existe bastante consenso – sino también en las interacciones sociales de nuestra vida cotidiana”.

ressurgimento de um interesse midiático e acadêmico acerca da presença negra na Argentina atual. Ademais, negros argentinos descendentes de cabo-verdianos realizaram documentais denunciando práticas racistas na sociedade argentina (FRIGERIO, 2008).

Contudo, a questão negra só passou a conquistar maior visibilidade na discussão pública argentina depois que se consolidou a organização África Vive, em Buenos Aires. Esta organização foi fundada em julho de 1997, por María Lamadrid, em torno da qual se foram agrupando negros e negras da Argentina, sobretudo de Buenos Aires, com apoio da rede de organizações negras Afro-América XXI, do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

Seu trabalho (o de África Vive) começou a atrair alguma atenção em Buenos Aires em 1999, depois de sua participação em um Seminário sobre ‘Os Povos Originários, Afro-Argentinos e Novos Imigrantes’. A inclusão dos afro-argentinos entre outras minorias com muita maior visibilidade social (‘povos originários’, ‘novos migrantes’) concitou o interesse de alguns políticos locais (...). Por meio do seminário ganhou também certa visibilidade nos meios, especialmente no diário Clarín (...). Sua aparição nos meios foi particularmente relevante porque outorgou algo de visibilidade aos afro-argentinos, que haviam desaparecido dos jornais e revistas desde 1971 – ano em que a revista dominical do diário Clarín havia publicado uma nota sobre a comunidade negra da cidade (FRIGERIO, 2008, p. 131).

A movimentação da África Vive foi importante por ter estimulado a discussão pública sobre a existência de uma expressiva população negra em Buenos Aires (quicá, no país), questionando o senso comum de que não restaram pessoas negras na Argentina. Ademais, fomentou o surgimento de muitas outras organizações no país – segundo Frigerio (2008) em 2003, eram ao menos 19 organizações. Ademais de atividades culturais relacionadas ao candombe, a África Vive organizou um censo bastante limitado sobre a população negra de Buenos Aires, que contabilizou 200 deles. Esse censo teve o poder simbólico de haver sido realizado com apoio oficial de uma instituição pública, a *Defensoria del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires*, o que representa um incipiente reconhecimento da existência de uma população afrodescendente por parte Estado, desde 1887.

Em 2003, já sob o governo Néstor Kirchner, começaram as primeiras conversas entre a população negra organizada e o *Instituto Nacional de Estadística y Censos*

(INDEC), para que fossem incluídas perguntas sobre afrodescendência no censo de 2010, o que realmente ocorreu. Utilizando a auto declaração como critério, o censo mensurou a população negra argentina por meio da seguinte pergunta:

Você ou alguma pessoa desta residência é afrodescendente ou tem antepassados de origem afrodescendente ou africana (pai, mãe, avôs/avós, bisavôs/bisavós)? Sim (indique o número de pessoas), não, ignorado<sup>27</sup> (tradução livre).

Segundo os resultados apresentados pelo INDEC, 149.493 pessoas se declararam afrodescendentes na Argentina, o que representa algo como 0.4% de uma população absoluta de 40.117.096 pessoas, índice parecido com o de países nórdicos como Suécia.

Embora Frigerio critique, como deve ser, as perspectivas teóricas excessivamente puristas, ele também não faz uma discussão sobre assimilação cultural, particularmente importante em países em que a população afrodescendente é pouco expressiva em termos quantitativos.

Frigerio (2008) sugere a existência de uma tensão identitária entre a população negra argentina, evidenciada nos primeiros anos da década de 2000, no sentido de haver uma diferenciação deliberada entre as pessoas negras que se envolvem nas disputas sociais e políticas reivindicando sua nacionalidade argentina (afro-argentinos ou *afro-argentinos del tronco colonial*) e as que o fazem baseadas no mero argumento de sua negritude, independente da origem nacional (geralmente, estrangeiros<sup>28</sup>). Embora não tenha sido possível aprofundar a pesquisa em direção a essa diferenciação, a última perspectiva parece ser a mais coerente com a perspectiva diaspórica de promover o desenvolvimento social e humano dos afrodescendentes pelo mundo, uma vez que a vivência afrodescendente não se restringe à história genealógica pessoal, mas também à experiência social. Embora, no que se refere à memória nacional, seja importante a afirmação de que a maior parte da população negra da Argentina é nascida no país há gerações, a experiência social de todas as pessoas negras na Argentina é a mesma, marcada pelo invisibilização e pelo racismo.

---

<sup>27</sup> “Ud. o alguna persona de este hogar es afrodescendiente o tiene antepasados de origen afrodescendiente o africano (padre, madre, abuelos/as, bisabuelos/as)? Sí (indique el no. de persona), no, ignorado”.

<sup>28</sup> De acordo com os resultados do censo 2010, somente 8% da população negra da Argentina é composta por estrangeiros.

Em 1995, ainda antes de que a África Vive fosse criada, a principal instituição do Estado argentino, encarregada de assuntos relacionados a raça, foi estabelecida: o Instituto Nacional contra la Discriminación (INADI), que mais tarde incorporaria Xenofobia e Racismo a sua denominação. Portanto, embora o INADI seja uma instituição importante para a garantia da população afrodescendente da Argentina, seu estabelecimento não esteve diretamente relacionado com a movimentação de afrodescendentes organizados.

A Argentina adotou, em 2005, um Plano Nacional contra a Discriminação, em seguimento à Conferência de Durban, aprovado por decreto executivo. Ademais, algumas medidas oficiais de caráter cultural foram tomadas, como a criação do Programa Afrodescendientes do Ministério da Cultura e a designação, em 2013, do dia 8 de novembro como o Dia Nacional dos Afro-argentinos e Afro-argentinas e da Cultura Afro<sup>29</sup>.

Um dos atuais problemas denunciados pelo movimento negro da Argentina se refere ao direito ao memória, tema caro ao país, comumente relacionado com o legado da ditadura, mas que tem sido reivindicado também desde uma perspectiva identitária.

**Quadro 1. População negra na cidade de Buenos Aires.**

<b>Censo</b>	<b>População Total</b>	<b>População Negra</b>	<b>% População Negra</b>
<b>1778</b>	24.363	7.236	30%
<b>1810</b>	32.558	9.615	30%
<b>1838</b>	62.957	14.928	26%
<b>1887</b>	433.375	8.005	2%
<b>2010*</b>	9.916.715	37.520	0,4%

(\*Referente à Grande Buenos Aires)

Fonte: ANDREWS, Reid apud FRIGERIO, 2000, com adaptações.

<sup>29</sup> Segundo Milena Anecchiarico (2014), essa data foi escolhido em honra de María Remedios del Valle, que combateu nas guerras de independência e alcançou o grau de capitã, pelo General Belgrano.

## Quadro 2. População negra na República Argentina - 2010.

População Total	População Negra	% População Negra
40.117.096	149.493	0,4%

### 1.3.2 Brasil

O Brasil foi o último país do mundo a abolir formalmente o regime escravo, por meio de um decreto imperial de 1888. Pelo menos até este momento, o país foi habitado por milhões afrodescendentes que, apesar da resistência à vigilância, aos castigos físicos e ao encarceramento, receberam no país o tratamento destinado a uma mercadoria (AMARAL, 2011).

Segundo Sharise Amaral (2011), historicamente, predominou na elite do país a ideia de que o povo brasileiro precisava ser embranquecido, com base sobretudo no racismo científico defendido, aqui, por Silvio Romero. As políticas de imigração que foram levadas a cabo de meados do século XIX até o governo Vargas representam a política pública que tinha como objetivo embranquecer o país. Nesse sentido, o mito da democracia racial, defendido por Gilberto Freire serviu também para amenizar as tensões raciais no Brasil e criar a ilusão de que todos são iguais.

Contudo, não foi fácil esconder a realidade: todos são iguais, mas alguns recebem tratamento diferente. Nesse sentido, um grande legado da escravidão no Brasil foi o racismo estrutural presente em sua sociedade e instituições. A reação mais contundente a isso foi a criação do Movimento Negro Unificado, nos anos 1970, que acionou manifestações sociais massivas em benefício da efetivação dos direitos dos afrodescendentes.

O enfrentamento oficial da questão racial brasileira só adquiriu aspectos mais robustos no século XXI, em seguida à Conferência de Durban, quando a discussão por cotas raciais no acesso à educação tornou-se debate público. Em 2003, o governo Lula criou a Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, com status ministerial, a fim de elaborar políticas públicas para as populações racialmente oprimidas no Brasil. Desde então, muitos estudos e iniciativas foram desenvolvidas no país, como a criação da Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (UNILAB).

Segundo o Censo de 2010, o Brasil é um país de maioria negra: 97 de milhões de brasileiros se declararam pretos ou pardos, o que significa que 51% da população se identifica como negra.

### 1.3.3 Paraguai

No Paraguai, desenvolveu-se o mito do escravo feliz, fundado nas célebres observações do espanhol Félix de Azara sobre a escravidão paraguaia, que viveu na região entre os anos 1781 e 1801:

A maioria [das pessoas negras escravizadas] morre sem haver recebido uma só chicotada, se lhes trata com bondade, não se lhes atormenta jamais no trabalho, não se lhes põe marca e não se lhes abandona na velhice [...] se lhes veste tão bem ou melhor que os brancos pobres e lhes dá um bom alimento. Enfim, para crer na maneira de tratar os escravos neste país é necessário ter visto, [...] assim nunca haverá direito a se queixarem dos escravos. Eu vi vários escravos recusarem a liberdade que se lhes oferecia e não querer aceitá-la mais que a morte de seus donos<sup>30</sup> (AZARA, 1969, p. 276-277 apud TELESCA, 2008, p. 167)

O problema dessa ideia introduzida por Azara está no que afirmou Pal: “os escravos felizes não têm história”.

Pouco se estuda a história do Paraguai, sobretudo no próprio Paraguai. Em uma crítica sobre o baixo estímulo aos estudos históricos no país<sup>31</sup>, Ignacio Telesca afirma que “se continuamos neste ritmo, a história do Paraguai será escrita na Argentina, no Brasil ou nos Estados Unidos<sup>32</sup>” (2008, p. 166, tradução livre). Se a produção acadêmica sobre a história do Paraguai é baixa, menos profícua é aquela relacionada a afrodescendentes no Paraguai. A primeira tese doutoral sobre eles surgiu somente no

---

<sup>30</sup> “*La mayoría muere sin haber recibido un solo latigazo, se los trata con bondad, no se los atormenta jamás en el trabajo, no se les pone marca, y no se los abandona en el vejez [...] se los viste tan bien o mejor que a los blancos pobres y se les da un buen alimento. En fin, para creer la manera de tratar a los esclavos en este país es necesario haberlo visto, [...] así nunca habrá derecho a quejarse de los esclavos. Yo he visto a varios esclavos a rehusar la libertad que se les ofrecía y no querer aceptarla más que a la muerte de sus dueños*”.

<sup>31</sup> No Paraguai, não existe uma instituição destinada ao financiamento de pesquisas. Há somente o Fundo Nacional da Cultura e das Artes (FONDEC), mas que não financia pesquisa, somente a publicação dos resultados.

<sup>32</sup> “*Si continuamos en este ritmo, la Historia del Paraguay será contada en Argentina, Brasil o Estados Unidos*”.

ano 2000, com uma análise histórica do século XVIII, realizada por Ana Maria Argüello (TELESCA, 2008). Por sinal, a maioria das obras relacionadas ao tema referem-se ao período colonial, sobretudo os séculos XVII e XVIII.

Nenhuma das obras analisadas por Telesca sobre historiografia dos afroparaguaios problematiza o tema da identidade paraguaia. No Paraguai, a concepção tradicional de mestiçagem envolvia brancos e índios. A categoria “mestiço” foi incorporada a um censo realizado no Paraguai em 1799, correspondendo a somente 1,1% da população. Sendo miscigenados, os *criollos* paraguaios se consideraram europeus e brancos, antes de se considerarem mestiços. Isso porque, conforme assinalado por Azara,

um dos meios empregados pelos conquistadores da América para reduzir e subjugar os índios foi torná-los espanhóis, casando-se com índias, porque seus filhos ou mestiços foram declarados espanhóis. Esses mestiços se uniram, em geral, uns com os outros, porque iam à América muito poucas mulheres europeias e são os descendentes desses mestiços os que compõem hoje no Paraguai a maior parte dos que se chamam espanhóis” (Azara, 1969, p. 275 *apud* TELESCA, 2008).

Ainda que tivesse origem também indígena, a branquitude paraguaia evoluiu considerando-se europeia. Mesmo quando se chegou a uma concepção de mestiçagem, esta não incorporou os negros (historicamente chamados de “pardos”, no Paraguai). Essa invisibilização negra no juízo social paraguaio é ainda mais surpreendente se pensarmos que, em censo realizado em 1782, os afrodescendentes representavam 11,3% da população total paraguaia, concentrados sobretudo na capital, Assunção, onde eram mais da metade dos habitantes: 54,7% (TELESCA, 2008). De acordo com este mesmo censo, 63,2%, ou 6.793 pessoas negras eram livres, mas faltam estudos específicos que demonstrem como viviam e seu lugar na sociedade. Na virada do século, a proporção de negros paraguaios era de 11% ou 14%, com estimativas de negros livres variando entre 7% e 8,7%, a depender se se leva em conta os territórios das 13 províncias.

Um das principais práticas discriminatórias em relação aos paraguaios afrodescendentes, nos séculos XVII e XVIII, foi a criação de vilas (*pueblos*) específicas destinadas, em regra, aos negros livres, como a Villeta de Guarnipitán ou Tabapy (1714), a Emboscada de Pardos Libres (1740) e as vilas de Tevegó (1813). Estas

últimas foram criadas já com o Paraguai independente, o que reforça a tese de que a instituição do Estado latino-americano não correspondeu ao fim das práticas discriminatórias em relação às populações não brancas. Em realidade, segundo Juan Pedro “enquanto muitos afro-paraguaios conseguiram sua liberdade durante o domínio espanhol, depois da independência do Paraguai, em 1812, muitos foram forçados a voltar à escravidão” (PEDRO, 2000, p.1).

Telesca (2008) afirma que os documentos históricos que se referem aos séculos XVIII e XIX mostram que os negros realizavam as mesmas atividades que os mestiços pobres, nos níveis econômico, político, religioso, social e judicial, sugerindo tratar-se de um grupo em constante relação com o restante da sociedade paraguaia. Ele questiona a ideia de embranquecimento dos negros paraguaios, no sentido de que

[...] Muitas vezes, a bibliografia nos fala do processo de embranquecimento da população parda. É correto, se este embranquecer-se referir-se ao status, ou seja, ao ser considerado como espanhol ou paraguaio. De fato, mais do que embranquecimento da população parda, haveria que se referir ao enegrecimento da sociedade paraguaia como um todo<sup>33</sup> (2008, p. 181).

Algo como o enegrecimento da sociedade paraguaia ocorreu, sem dúvida, no âmbito linguístico, conforme demonstrado por Laura Álvarez López (2013). Porém ainda faltam estudos de guaranistas que demonstrem a amplitude desse enegrecimento, uma vez que o entendimento passivo no Paraguai e a respeito do Paraguai é que não há negros no país. Em realidade, não faltou quem afirmasse que a influência negra na sociedade paraguaia foi insignificante. Natalicio González, por exemplo, chega a dizer que os negros desapareceram do Paraguai sem realizar qualquer contribuição, nem mesmo no que se refere ao folclore popular (GONZÁLEZ, 1948 *apud* TELESCA, 2008). Certamente, ignorava as festas populares relacionadas ao *kambá ra'anga* (“imagem de negro”, em guarani), que remetem ao tempo colonial e ainda hoje são realizadas, desafiando a generalizada ideia de desaparecimento dos negros no Paraguai.

Em 1842, o governo do Paraguai decretou a Lei do Ventre Livre, estipulando que, a partir daquela data, as crianças nascidas de pessoas escravizadas seriam libertadas

---

<sup>33</sup> “[...] *Muchas veces, la bibliografía nos habla del proceso de blanqueamiento de la población parda. Es correcto si este blanquearse se refiere al status, es decir, al ser considerado como español o paraguay. Sin embargo, más que blanqueamiento de la población parda habría que referirse al ennegrecimiento de la sociedad paraguaya como un todo*”.

a partir de seu 24º aniversário. Essa lei levou a um crescimento da taxa de natalidade entre a população negra escravizada (PEDRO, 2000). Ao pesquisar no Arquivo Nacional do Paraguai, José González (apud TELESCA, 2008) levantou que, entre 1843 e 1867, nasceram em torno de 9 mil filhos e filhas de mulheres negras escravizadas no Paraguai. A escravidão no Paraguai foi abolida em 1869. As pessoas negras descendentes do grupo que acompanhou Artigas e os milhares de descendentes das pessoas escravizadas pelas ordens religiosas<sup>34</sup> e de negros livres indicam uma forte presença negra no Paraguai do século XIX. Essa indicação questiona o processo identitário de todo o período republicano até os dias atuais.

Assim como ocorreu em muitos países do continente, o início do século XXI correspondeu a um recrudescimento do movimento negro no Paraguai, que derivou em oposição à experiência de que

ser negro no Paraguai é ser quase invisível para o restante da sociedade. A maioria dos paraguaios desconhece a existência de uma comunidade negra no Paraguai e pressupõem que quaisquer pessoas negras são brasileiras<sup>35</sup> (Pedro, 2000, p.1, tradução livre).

O fortalecimento de um movimento negro no Paraguai tem ocorrido, sobretudo, em torno da comunidade Kamba Kua (buraco de negros, em guarani) e sua luta pelo direito à terra, que vem ocorrendo pelo menos desde as investidas do governo Higinio Morínigo (1940-1948) e, principalmente, da ditadura de Alfredo Stroessner (1954-1989) sobre suas terras (TELESCA, 2008). A comunidade Kamba Kua tem origem no exílio do general montevideano José Gervasio Artigas, que passou seus últimos 30 anos em Assunção, entre os anos 1820-1850, em 1820, trazendo consigo uma quantidade que varia entre 80 e 250 negros libertos, ex-soldados lanceiros na Banda Oriental (Uruguai), segundo Laura Álvarez López (2013). Situada no município de Fernando de La Mora, a 15 km de Assunção, a comunidade Kamba Kua é ameaçada, pela especulação imobiliária e pela pobreza.

---

<sup>34</sup> Segundo Cooney, as ordens religiosas foram as maiores possuidoras e importadoras de pessoas escravizadas. Depois que elas foram expulsas, em 1767, o tráfico escravocrata diminuiu consideravelmente (COONEY *apud* ÁLVAREZ LÓPEZ, 2013).

<sup>35</sup> *"To be black in Paraguay is to be almost invisible to the rest of society. Most Paraguayans are unaware of the existence of a black community in Paraguay and assume that any black people are Brazilian"*.

Nos anos 2006-2007, a *Asociación Afroparaguaya Kamba Kua*, com apoio da *Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos* (DGEEC) e a estatal estadunidense *Interamerican Foundation* promoveu, em caráter não formal, o primeiro censo que mensurava a população afrodescendente paraguaia (RUIZ DÍAZ, 2010). Apesar de limitações referentes ao alcance da pesquisa, que se restringiu a somente três comunidades afrodescendentes (Kamba Kua, Kamba Kokue e Emboscada), esse censo apontou a existência de 8.103 pessoas, o equivalente a 0,13% da população paraguaia no período, tornando razoável deduzir que a população negra paraguaia seja hoje proporcional à da Argentina: em torno de 1% do total. O censo motivou uma aproximação entre as comunidades afrodescendentes paraguaias, propiciando a conformação da *Red Paraguaya de Afrodescendientes*, que luta pelo reconhecimento das pessoas negras como minoria étnica e pela inclusão da população afrodescendente no censo nacional. Segundo José Carlos Medina (*apud* RUIZ DÍAZ, 2010), a construção da Rede fez com que as comunidades passassem a trabalhar de maneira articulada, permitindo a ocupação de espaços como grupo organizado.

O Informe Direitos Humanos no Paraguai 2009, elaborado pela Coordenadoria de Direitos Humanos do Paraguai, contém um artigo que apresenta, pela primeira vez, a situação da população afrodescendente no país. O documento ressalta que o racismo segue presente nas políticas de Estado, por omissão ou ausência de políticas públicas direcionadas à população afrodescendente e refere que o marco cultural mantém o preconceito racial e o comportamento discriminatório (RUIZ DÍAZ, 2010).

A invisibilidade social, o acesso à educação e à saúde e a precarização do trabalho são os principais problemas das comunidades afrodescendentes, que enfrentam altos índices de evasão escolar e desemprego, com a inexistência de políticas públicas destinadas a seu desenvolvimento social e humano. No Paraguai, não há qualquer legislação cujo objetivo seja proteger o direito da população negra, “como se fosse assumido que ou a cultura negra desapareceu, ou deveria desaparecer<sup>36</sup>” (TELESCA, 2008).

---

<sup>36</sup> “While the Paraguayan Constitution recognizes the existence of indigenous people – and guarantees them the right to land and the freedom to practise their distinct cultures – Afro-Paraguayans as separate category are absent from any national legislation, as if it were assumed that black culture either has disappeared, or should do so”.

### **1.3.4 Uruguai**

Na década de 1830, cerca de 36% da população uruguaia era composta de negros (MONTAÑO, 2008).

Em 1852, dez anos antes de que fosse decretado o fim da escravidão no país, o Uruguai mensurou a quantidade de negros que compunha a população. A partir de então, passaram-se 150 anos sem que os censos nacionais formulasse alguma pergunta destinada a estabelecer o perfil racial do país. A proporção de negros na população do Uruguai foi mensurada

No Seminário “Afrodescendentes do Mercosul e Países Associados”, a delegação do Uruguai apresentou dados oficiais indicando que o índice de evasão escolar é maior entre jovens negros, que entre 75% e 80% das crianças negras nas escolas são consideradas pobres e que duas em cada três crianças negras apresentam elevado nível de desvalorização própria (MERCOSUL, 2008d).

O Uruguai tem uma proporção populacional de afrodescendentes de 8%, segundo dados do censo 2009. A maioria vive na cidade de Montevideú.

Como parte de seu compromisso com a Conferência de Durban, o Estado uruguaio, sob o governo do Frente Ampla, criou a Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, o Instituto Nacional de Direitos Humanos, a Unidade Étnico-Racial do Ministério das Relações Exteriores, a Unidade Étnico-Racial do Ministério do Desenvolvimento Social.

Atualmente, existe uma discussão relacionada com representação, apropriação cultural e estabelecimento de medidas de ação afirmativa.

### **1.3.5 Venezuela**

Na história da resistência dos negros escravizados da América Latina, José Leonardo Chirino está para a Venezuela como Zumbi dos Palmares está para o Brasil.

Em 10 de maio de 1795 ele deu início a um movimento por liberdade que se refletiu em diferentes partes do país. Em 2005, Chucho García escrevia que

seu esforço não foi em vão, seguindo-se levantamentos, quilombos, sublevações e a incorporação de africanas e africanos à guerra de independência. As aspirações da população africana e de seus descendentes foram postergadas até depois da guerra de independência. Depois veio a abolição, mas a exclusão das comunidades afrodescendentes continuou. E assim a exclusão, o racismo, a discriminação racial se converteram em algo normal. Não há uma lei onde se mencione o tema afro, não há um programa onde se faça referência aos afrodescendentes. Não há um espaço público das comunidades afrovenezuelanas no seio do Estado, por meio do qual se possam canalizadas as demandas específicas, diferenciadas, mas complementárias ao processo transformador que vive o país desde 1999<sup>37</sup> (2005, p. 5, tradução livre).

Segundo Chucho García (2005), na época da ditadura o racismo se aprofundou na Venezuela (1948-1958) e pouco foi feito, desde então, no sentido de garantir a efetivação dos direitos das pessoas afrodescendentes. A Constituição da República Boliavariana da Venezuela menciona a proibição da discriminação racial em seu preâmbulo. A Constituição dedica um capítulo inteiro aos direitos dos povos indígenas (art. 119-126), inclusive com o reconhecimento de seus direitos sobre terras ancestrais, o que significa certamente um avanço em termos de reconhecimento identitário; contudo, não se faz qualquer menção explícita à população afrodescendente. Mesmo com a pressão do movimento negro venezuelano sobre o governo de Chávez, o argumento sempre utilizado para que não se tomem iniciativas de relevo no âmbito das políticas públicas é o de que “aqui somos iguais. Portanto, incorporar a variável afro é

---

<sup>37</sup> “Su esfuerzo no fue en vano, le siguieron levantamientos, cumbes, sublevaciones y la incorporación de africanas y africanos a la guerra de independencia. Las aspiraciones de la población africana y de sus descendientes fueron postergadas hasta después de la guerra de independencia. Después vino la abolición, pero la exclusión hacia las comunidades afrodescendientes continuó. Y así la exclusión, el racismo, la discriminación racial se convirtieron en algo normal. No hay una ley donde se mencione el tema afro, no hay un programa donde se haga referencia a las y los afrodescendientes. No hay un espacio público de las comunidades afrovenezolanas en el seno del Estado a través del cual se puedan canalizar las demandas específicas, diferenciadas, pero complementarias al proceso transformador que vive el país desde el año 1999”.

levantar um falso problema porque aqui todos somos mestiços”<sup>38</sup> (CHUCHO GARCÍA, 2005, p. 35, tradução livre).

Mesmo a posição do governo chavista em relação à afrodescendência e discriminação racial é complexa. O processo negociador da Conferência Regional das Américas, realizada em Santiago do Chile, em 2000, como parte do processo preparatório para a Conferência de Durban, pode ajudar a compreender a orientação da política externa da Venezuela para o tema racial<sup>39</sup>. A Declaração de Santiago reconhece os “mestiços” como vítimas de racismo, discriminação racial, xenofobia e intolerância correlata, por insistência especial do governo da Venezuela, enquanto a maioria dos países considerava a consagração deste conceito um retrocesso (SILVA, 2011).

Sabe-se que, na Venezuela, a população negra está concentrada em zonas onde, antigamente, a presença de pessoas escravizadas era forte: em particular, a zona costeira central e ocidental (CHUCHO GARCÍA, 2005). Entretanto, assim como o Paraguai, a Venezuela não incorporou indicador referente a afrodescendente em seu último censo, dificultando o conhecimento real acerca da quantidade e das condições de vida da população negra venezuelana.

Por um lado, poucas medidas foram tomadas com o objetivo deliberado de proporcionar justiça racial. Por outro, ao mesmo tempo em que a Venezuela não identifica a raça em seu censo demográfico, o país assegura direitos sociais e econômicos que atingem diretamente as populações afrodescendentes (e indígenas), sobretudo as mulheres negras, como o reconhecimento do valor do trabalho doméstico e garantias de segurança social a donas de casa – direitos assegurados pela Constituição da República.

#### **1.4 Breve reflexão sobre gênero e raça: mulheres negras**

O valor orientador das relações sociais é o que Jurema Werneck et al (2013) denominou “racismo patriarcal heteronormativo”: as experiências sociais decorrentes de percepções fenotípicas e sexual, que privilegia o homem branco heterossexual. A não

---

<sup>38</sup> “(...) aquí ‘somos iguales’. Incorporar, pues, la variable afro es plantear un falso problema porque aquí todos somos mestizos”.

<sup>39</sup> Para uma análise das conferências citadas, ver o Capítulo III.

adequação a este tipo ideal leva a um processo de diferenciação social que atinge todas as demais identidades de gênero e de raça. As mulheres e, em particular, as mulheres negras, importam neste trabalho, na medida em que o direito internacional e o próprio Mercosul reconhecem a especificidade e a vulnerabilização das mulheres como grupo social (PEAS). Ademais, há anos mulheres negras organizadas tem indicado a necessidade de problematizar o elemento racial no pensamento feminista (CARNEIRO, 2003).

No que se refere às mulheres negras, no contexto da vulnerabilidade das mulheres como grupo genérico, seu lugar social apresenta peculiaridades históricas significativas, derivadas de contradições resultantes da articulação das variáveis de raça, classe e gênero (WERNECK, 2013). A interseccionalidade permite analisar as ambiguidades, as contradições, as opressões, os silêncios e as diversas repressões surgidas em sociedades de classe heteronormativas de caráter racista, como é o caso das sociedades latino-americanas. Ao considerar diversas categorias ao mesmo tempo, como classe, gênero e raça, a interseccionalidade possibilita uma análise social multinível, considerada tanto um projeto de conhecimento quanto uma arma política que permite pensar conjuntamente as dominações, a fim de superar sua reprodução<sup>40</sup>.

Jurema Werneck (2005) menciona quatro elementos que compõem a hegemonia do ocidente sobre o mundo: patriarcado, racismo, colonialismo e capitalismo. Esses elementos conformam o

[...] pacote de dominação do ocidente sobre as demais regiões do mundo. E que não se estrutura em capítulos ou hierarquias. Ao contrário, age sobre as mulheres como um bloco monolítico, às vezes pesado demais ( p. 2).

Sua análise da formação do poder não está em desacordo, portanto, com a de Quijano (2005), mas a suplementa, na medida em que adiciona o patriarcado como componente de peso do poder do homem branco heterossexual. Por um lado, os esforços epistemológicos direcionados ao tema racial apontam lógicas de exploração e dominação que hierarquizam pessoas; por outro, os estudos que despontam do desenvolvimento de uma epistemologia das mulheres ressaltam dinâmicas de alijamento do exercício do poder. A conjunção de um e outro conhecimento permite a construção

---

<sup>40</sup> Sobre interseccionalidade, ver SHAW, COLLINS (2014), KERGOAT (2012), HIRATA (2014).

de novas narrativas sobre a ausência de universalização de acesso aos direitos humanos e à democracia real, especialmente no que se refere a mulheres não brancas.

O padrão capitalista que se iniciou com a dominação da América concebeu não apenas monopólios produtivos, mas também a monopolização do poder político, uma vez que o pleno exercício da democracia é restrito por hierarquizações de raça, classe e gênero. Na atual lógica da colonialidade, toda dominação cumpre o papel de legitimar e naturalizar violências e níveis elevados de exploração do trabalho humano, em prejuízo da consciência e, portanto, da própria emancipação humana. Nesse sentido, a configuração social dos Estados latino-americanos não apresenta somente um caráter sócio racial, mas também um caráter sexual.

De acordo com Safiotti (2004),

[...] o sexismo não é somente uma ideologia, reflete, também, uma estrutura de poder, cuja distribuição é muito desigual, em detrimento das mulheres. Então, poder-se-ia perguntar: o machismo favorece sempre os homens? Para fazer justiça, o sexismo prejudica homens, mulheres e suas relações. O saldo negativo maior é das mulheres, o que não deve obnubilar a inteligência daqueles que se interessam pelo assunto da democracia. As mulheres são ‘amputadas’, sobretudo no desenvolvimento e uso da razão e no exercício do poder ( p. 35).

Para Quijano (2005), as relações entre o corpo e o não corpo, na perspectiva eurocêntrica, tem estreita relação com assuntos de raça e de gênero. Ele indica que, contrariando as culturas conhecidas até a conquista da América, o novo padrão de poder mundial estabeleceu uma diferenciação entre corpo e alma, em um primeiro momento (cujo ápice foi a Inquisição), e entre corpo e razão (no Iluminismo) – “na racionalidade eurocêntrica, o ‘corpo’ foi fixado como ‘objeto’ de conhecimento, fora do entorno do ‘sujeito/razão’” (Quijano, 2005, p. 242). Nesse entendimento, o mito do estado de natureza como fundador do processo civilizatório permite que determinados grupos – logo entendidos como raças – sejam considerados mais ou menos próximos do estado de natureza. Com a ajuda da Igreja e, em seguida, da ciência, esse novo e radical dualismo, a diferenciação entre corpo e não-corpo, fundamentou o controle das pessoas, afetando não só as relações raciais de dominação, mas também as relações sexuais de dominação.

Com a lógica de colonialidade do novo padrão de poder global, baseado na imposição do trabalho escravo à pessoas aos africanas e afrodescendentes negras,

[...] o lugar das mulheres, muito em especial o das mulheres das raças inferiores, ficou estereotipado junto com o resto dos corpos, e quanto mais inferiores fosse suas raças, mais perto da natureza ou diretamente, como no caso das escravas negras, dentro da natureza. É provável, ainda que a questão fique por indagar, que a idéia de gênero se tenha elaborado depois do novo e radical dualismo como parte da perspectiva cognitiva eurocentrista (Quijano, 2005, p. 243).

A experiência histórica das mulheres negras brasileiras, assim como estudos sobre mulheres indígenas, indicam que o estupro foi uma arma poderosa de colonização e de aculturação<sup>41</sup>. Na América Latina, as mulheres negras e indígenas foram submetidas a uma prática colonizatória que lhes explorava o trabalho, lhes tomavam maridos, filhos e o próprio corpo.

Ainda que, historicamente, o salário esteja associado à branquitude, o fim da escravidão (alçada, no direito internacional, à condição de crime contra a humanidade) e a consagração do trabalho livre conferiram ao salário remunerado a condição de direito universal. No século XX, o trabalho está articulado em torno da relação capital – trabalho assalariado; porém, isso é feito por meio da manutenção de desigualdades raciais, relacionadas não só com a cor da pele, mas também com o gênero.

Nesse sentido, Jurema Werneck (2008) chama a atenção para o fato de o trabalho doméstico em casas alheias ser a principal profissão exercida pelas mulheres negras contemporâneas – um trabalho inferiorizado e mal remunerado, pelo menos no Brasil, onde só recentemente as trabalhadoras domésticas conquistaram uma legislação que protege seus direitos trabalhistas mais elementares, como o 13º salário.

Embora seja mais honesto considerar que, historicamente, as lutas individuais e coletivas de cada mulher que resistia à força patriarcal de inferiorização resultaram no feminismo como movimento social, o mais comum é associá-lo a um movimento intelectual e político que emergiu na Europa do final dos anos 1960, especialmente na França, no contexto da Primavera de 1968. Como formulação teórica, o feminismo

---

<sup>41</sup> Todorov (2010) apresenta o relato de um fidalgo, Michele de Cuneo, que estuprou uma indígena. Segundo Cuneo, ela teria resistido, e, depois, desfrutado. Sobre esse assunto, Todorov afirma que “as mulheres índias são mulheres, ou índios ao quadrado; nesse sentido, tornam-se objeto de uma dupla violência” (p. 68).

emerge pela iniciativa de mulheres brancas burguesas europeias, cuja máxima representação é Simone de Beauvoir, autora de uma famosa síntese do pensamento sobre as mulheres: “Não se nasce mulher: torna-se”. Esse foi um momento importante para o empoderamento das mulheres, sobretudo porque o exemplo francês favoreceu certo nível de massificação e internacionalização de uma plataforma política pela igualdade social entre os sexos, até mesmo na América Latina. Dentre as preocupações do movimento feminista, sobressaem-se o cerceamento do direito à fala, a ingerência sobre seus corpos e a ausência de tempo livre, decorrente das múltiplas jornadas de trabalho, fora e dentro de casa, conformam expressões históricas e atuais da cultura do patriarcado que situa o lugar das mulheres no ambiente doméstico e privado, em oposição ao mundo do trabalho remunerado e dos espaços públicos (LYRIO e SILVA, 2014).

Contudo, Werneck (2008) ensina que

[...] quando surge o feminismo como movimento de afirmação política das mulheres na Europa e nos Estados Unidos, sua perspectiva profundamente eurocêntrica, burguesa, individualista, marcada pelo colonialismo e pelo racismo tornaram dificultosa a relação com mulheres negras, indígenas, asiáticas, ciganas e outras, habitantes de culturas diversas, ainda que compartilhassem muitas vezes a mesma geografia (p. 9).

Isso porque, enquanto as mulheres brancas organizadas no movimento feminista discutiam a rejeição a uma ideia das mulheres como o sexo frágil, as mulheres negras nunca foram tratadas como frágeis, sendo parte de um grupo de pessoas “que não entenderam nada quando as feministas disseram que as mulheres deveriam ganhar as ruas e trabalhar” (CARNEIRO, 2003, p. 50). Indicando o caráter matriarcal de uma comunidade negra urbana no Paraguai, Juan Pedro afirma que

por causa do racismo da sociedade paraguaia, era mais difícil para os membros homens da comunidade conseguir emprego do que para as mulheres. Estas serviam eminentemente como empregadas domésticas; elas eram obrigadas a trabalhar longas horas enquanto os homens permaneciam em casa para cuidar de seus filhos. Embora os salários sejam extremamente baixos, eles são,

contudo a chave para a sobrevivência da comunidade<sup>42</sup>. (PEDRO, 2000, p. 2, tradução livre).

Assim, enquanto as feministas euro centradas estavam na rua exigindo o direito ao trabalho remunerado, as mulheres negras, sub remuneradas, esperavam ter mais tempo para a família e os assuntos domésticos. Um exemplo mais recente da tensão entre a perspectiva feminista liberal e a das mulheres negras ocorreu no âmbito do processo negociador da declaração da IV Conferência Mundial sobre a Mulher, em Pequim, em 1995. Mulheres negras ali organizadas como sociedade civil defendiam a necessidade de uma referência explícita à opressão ocorrida em função da origem étnica e racial das mulheres. Houve uma tentativa, dentro do G77, de retirar o termo étnico-racial do Artigo 32 da Declaração Final. No entendimento das mulheres negras brasileiras, esse ponto era inegociável. Por pressão e articulação delas sobre a delegação brasileira, esta obstruiu a reunião em benefício da menção, que acabou presente na Declaração<sup>43</sup>.

Desde então, mulheres negras organizadas vêm apontando a necessidade não só de se discutir o lugar das mulheres nas problematizações raciais, mas também o lugar da questão racial no feminismo. Segundo Matilde Ribeiro (1995),

a origem branca e ocidental do feminismo estabeleceu sua hegemonia na equação das diferenças de gênero e tem determinado que as mulheres não brancas e pobres, de todas as partes do mundo, lutem para integrar em seu ideário as especificidades raciais, étnicas, culturais, religiosas e de classe social (Ribeiro, 1995).

Quanto ao mundo do trabalho, o emprego doméstico é o que mais concentra mulheres negras, pelo menos no Brasil e no Paraguai, de modo que, com vista ao desenvolvimento econômico e humano desse grupo social, é desejável que o Mercosul promova a coordenação de políticas protetivas nesse sentido, além de elaborar um plano de incorporação das mulheres a posições de comando, como à política. “O Mercosul

---

<sup>42</sup> “Due to the racism of Paraguayan society, it was harder for the male member of the community to find work than the women. The latter were regarded as eminently suitable domestic servants; they were obliged to work long hours while the men stayed at home to take care of their children. Although wages are extremely low they are, nevertheless, the key to the community’s survival”.

<sup>43</sup> Sobre a participação das mulheres negras na Conferência de Pequim, ver CARNEIRO, 2003.

tem-se pronunciado e diversas oportunidades com o objetivo de destacar o aumento quantitativo e qualitativo da participação das mulheres na política” (MERCOSUL, 2010b, p. 5). Não basta, contudo, reforçar retoricamente a importância central da promoção dos direitos da mulher, mas considerar também que são elas as que mais sofrem violência por raça e etnia, classe e orientação sexual, conforme destacado pela organização Campanha por uma Convenção Interamericana dos Direitos Sexuais e dos Direitos Reprodutivos (MERCOSUL, 2010b). Ademais, em termos de representação e poder político, a realidade é que todas as mulheres que chefiam Estados Membros ou Associados são brancas – um dado revelador do lugar essencial ocupado pela raça na configuração social das sociedades que compõem o Mercosul.

Nesse sentido, a epistemologia e a ação voltadas para a efetivação dos direitos das mulheres negras têm a tarefa de problematizar a interconexão entre racismo e sexismo, que, em maior ou menor medida, permeia todas as sociedades ocidentais.

### **Considerações finais**

Para uma compreensão acertada dos fundamentos das assimetrias de poder no cenário internacional, é imprescindível considerar que na América Latina, o estabelecimento do Estado moderno se deu com base em uma ideologia racial e sem superar elementos e estruturas de outros modos de produção historicamente anteriores. Isso torna complexa a construção de projetos alternativos de sociedade capazes de garantir a igualdade, condição para a democracia real e para a efetivação dos direitos humanos.

Na Argentina e no Paraguai, o racismo estrutural levou à desaparecimento ou invisibilização da população afrodescendente durante todo o século XX, tanto no que se refere aos estudos da negritude contemporânea quanto da própria incorporação da afrodescendência nas identidades nacionais. Já no Uruguai, os afrodescendentes lograram uma influência mais evidente sobre a cultura e a demografia, o que pode ser explicado pelo fato de que a maioria das pessoas negras do país concentra-se na capital, Montevideú. Assim como ocorre no Brasil, a presença negra na Venezuela é incontestavelmente forte, tanto em termos culturais quanto demográficos. Apesar dessas diferenças, todos esses países acompanharam uma tendência generalizada na América

Latina: a emergência de um ativismo social em torno da efetivação dos direitos das pessoas afrodescendentes.

Por meio da imbricação de diversas categorias sociais/sociológicas, a inferiorização de determinadas identidades, como a de negros/afrodescendentes, a de mulher, ou a de classe trabalhadora, tem a finalidade de sustentar mecanismos sociais de sub valorização do trabalho, exclusão dos espaços de poder e invisibilidade social. A democracia real só pode ser conquistada por meio da identificação e superação das elaborações mentais e estruturas sociais que marginalizam grupos e interesses.

## **Capítulo II – A evolução histórica do Mercosul**

### **2.1 Considerações sobre a ideia de América Latina e de integração regional**

A integração regional é um processo de intensificação das relações entre atores independentes que se unificam, necessariamente com base em uma localidade territorial, que pode ou não ser contínua. Essa definição de integração regional é baseada na ideia de Mônica Herz e Andrea Hoffmann (2004) que, associando região com localidade territorial e integração com unificação, definiram integração regional como “um processo dinâmico de intensificação em profundidade e abrangência das relações entre atores, levando à criação de novas formas de governança político-institucionais de escopo regional” (p. 168). Nesse processo, os agentes são os Estados.

A ideia de integração não é nova na América Latina. Utilizando como marco histórico a construção dos Estados nacionais latino-americanos, o pioneirismo da ideia de integração pode ser conferido aos Congressos Pan-Americanos organizados por Simón Bolívar. Em sua Carta da Jamaica, de 1815, em meio às guerras de independência da América de língua espanhola, Bolívar discute a possibilidade de que se formem três federações ou associações: uma que relacionasse o México com os países da América Central, uma que unisse Nova Granada com Venezuela<sup>44</sup>, e uma última que envolvesse o sul da América do Sul, com territórios que hoje correspondem

---

<sup>44</sup> O Vice-Reino de Nova Granada era conformado por territórios que hoje são parte de Colômbia, Equador, Panamá e Venezuela.

a Argentina, Chile e Peru<sup>45</sup>. No mesmo documento, revela o que era seu desejo mais íntimo: uma Confederação de repúblicas:

É uma grandiosa ideia pretender formar de todo o Novo Mundo uma só nação, com um só vínculo que ligue suas partes entre si e com o todo. Já que tem uma origem, uma língua, um costume e uma religião, deveria, por conseguinte, ter um só governo que confederasse os diferentes estados que hão de se formar; mas não é possível, porque climas remotos, situações diversas, interesses opostos, características diferentes, dividem a América”<sup>46</sup> (BOLÍVAR, 1815, tradução livre).

Bolívar (1815) descreveu uma unidade fragmentada: unidade, pelo passado compartilhado de mesmo domínio espanhol; porém, fragmentada pelas características geográficas e disputas políticas. Na década de 1820, quando a independência dos países da América Hispânica já estava quase completa, Bolívar avançou em sua ideia de união ao convocar o Congresso Americano, a ocorrer no Panamá, em 1826. Segundo Herz & Hoffmann (2004), este Congresso solidificava uma ideia de integração com caráter duplamente defensivo: por um lado, proteger os Estados da região contra possíveis investidas europeias; por outro, contra o expansionismo dos Estados Unidos, que poucos anos antes havia declarado a Doutrina Monroe, anunciando a entrada deste país na disputa por influência sobre os territórios situados abaixo do Rio Grande.

O termo “América Latina” apareceu no léxico político-acadêmico da América Latina na década de 1830 (BETHELL, 2009). Na controvérsia sobre a introdução da expressão, costuma-se situar o pioneirismo entre o poeta José María Torres Caicedo (FERES JUNIOR) e o projeto francês de panlatinismo, uma espécie de união de países de origem latina, a ser liderada pela França (BETHELL, 2009). Nas palavras de Bethell (2009),

nenhum dos políticos, intelectuais e escritores hispano-americanos que primeiro utilizaram a expressão “América Latina”, e nem seus equivalentes franceses e espanhóis, incluíam nela o Brasil. “América

---

<sup>45</sup> Bolívar. Carta da Jamaica.

<sup>46</sup> “*Es una idea grandiosa pretender formar de todo el Nuevo Mundo una sola nación con un solo vínculo que ligue sus partes entre si y con el todo. Ya que tiene un origen, una lengua, una costumbre y una religión, debería, por consiguiente, tener un solo gobierno que confederase los diferentes estados que hayan de formarse; más no es posible, porque climas remotos, situaciones diversas, intereses opuestos, caracteres desemejantes, dividen a la América*”

Latina” era simplesmente outro nome para América Espanhola. (p. 293).

Se essa era uma regra, Bolívar foi exceção, porque o Brasil foi convidado para participar do Congresso do Panamá, e não compareceu por decisão de política interna (BUENO e CERVO, 2008). Entre 1826 e 1864, o Congresso reuniu-se quatro vezes, tendo de lidar com dois grandes problemas: a incipiência dos Estados da região, que ainda estavam em fase de disputas e consolidação, que se refletiam na não ratificação da maioria dos documentos firmados; e a ausência de Estados importantes – dois, em particular: Argentina e Brasil.

O General San Martín, que comandou o protagonismo da Argentina no processo de independência do sul do subcontinente, não participou da iniciativa integracionista, por considerá-la uma tentativa de Bolívar de exercício de liderança hegemônica na região (HERZ e HOFFMANN, 2004). No caso do Brasil, havia duas particularidades que o diferenciavam de todos seus vizinhos: não foi colonizado pela Espanha e, principalmente, era uma monarquia em meio a repúblicas. De todo modo, a incorporação do Brasil à ideia de integração não ocorreu no âmbito da integração latino-americana, mas da integração pan-americana, ao aderir aos Congressos Pan-americanos, um projeto de integração hemisférica proposto por Washington, incorporando todos os países do continente<sup>47</sup>.

Apesar das tentativas do legado bolivarianista, o senso comum no subcontinente é que o Brasil não pertencia à América Latina – noção esta compartilhada pelos próprios brasileiros. Existe um debate interessante ocorrendo pelo menos desde os anos 1930, que questiona se realmente a ideia de América Latina como hoje a concebemos, incorporando o Brasil, é realmente um conceito exógeno à região, ou se a associação à América Latina foi uma decisão política soberana do Brasil em determinado período, ou uma opção dos vizinhos de colonização espanhola, ou, ainda, uma fatalidade de fundamento cultural ou de tradição histórica. Para Bethell, por exemplo, somente depois da Segunda Guerra Mundial, com uma reconfiguração estratégica da política exterior dos Estados Unidos, o Brasil foi incorporado à ideia de América Latina. De todo modo,

---

<sup>47</sup> O legado latino-americanista de Bolívar foi incorporado à política de poder dos Estados Unidos, na forma da doutrina do pan-americanismo. A primeira Conferência Pan-Americana foi convocada por Washington em 1888, amplamente atendida pelos países, mas percebida como uma estratégia expansionista no continente (Herz & Hoffmann, 2004, p. 199). O Escritório Internacional das Repúblicas Americanas, sua sede, localizada em Washington, foi incorporado pela Organização dos Estados Americanos, criada em 1948.

a comunidade acadêmica, salvo poucas exceções, geralmente conclui que o Brasil está inserido no conceito (BETHELL, 2009). Para esta pesquisa, importa o auto reconhecimento do Estado brasileiro como país latino-americano, o que, ao menos em termos de política externa, vem ocorrendo desde os anos 1960, com a adesão do Brasil à Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC)<sup>48</sup>.

A ALALC foi um projeto de integração inteiramente novo no subcontinente que, baseado na ideia de que a integração deve ser primordialmente econômica e vislumbrando um mercado comum latino-americano, cuidou exclusivamente de intercâmbio comercial (SCHAPDOSNIK, 1997). O Tratado de Montevideú, firmado em 18 de fevereiro de 1960, agregou sete repúblicas: além dos quatro países que, três décadas depois, constituiriam o núcleo original do Mercosul, Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, aderiram Chile, México e Peru<sup>49</sup>. A Venezuela, que se incorporaria ao Mercosul em 2012<sup>50</sup>, esteve ausente do arranjo – uma demonstração, segundo Gehre (2009), de sua identidade internacional de não sul-americanidade. A ALALC representava a materialização de recomendações da CEPAL.

A Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL), criada no âmbito da Organização das Nações Unidas (ONU), em 1948, passou a desenvolver um pensamento próprio acerca dos problemas da região. Em linhas gerais, a pergunta que direcionava seus trabalhos era: como superar o subdesenvolvimento? O diagnóstico da CEPAL acerca da situação socioeconômica explicava-se, basicamente, pela teoria da deterioração dos termos de troca: o lugar ocupado pela América Latina na divisão internacional do trabalho era de exportador de produtos primários, ao mesmo tempo em que importava os bens manufaturados. A desigualdade entre o valor dos produtos que vendia e dos produtos que comprava explicaria a permanência da região em uma situação de subdesenvolvimento. A CEPAL, onde se concentraram profícuos intelectuais da região, influenciou fortemente as relações internacionais regionais, ao defender a integração econômica como estratégia para o desenvolvimento. Assim como

---

<sup>48</sup> Ademais, o artigo 4º da Constituição da República Federativa do Brasil proclama o princípio da integração econômica, política, social e cultural entre os povos da América Latina, sendo esta a primeira vez em que uma Constituição brasileira faz referência à integração latino-americana (Rosa, 2000, p. 998).

<sup>49</sup> Nos anos 1960, em que a ideia de integração regional dominava o pensamento econômico na América Latina (e em outras regiões do mundo), foram criados diferentes mecanismos com este fim, como, por exemplo, o Mercado Comum Centro Americano (1960), integrado por El Salvador, Guatemala, Honduras e Nicarágua; a Área de Livre Comércio do Caribe (1965), entre Antígua, Barbados e Guiana.

<sup>50</sup> A Venezuela se converteu em Estado Associado em processo de adesão ao Mercosul por meio da Decisão CMC 29/2005, ratificada pelo país em julho de 2006. A partir desta data, a Venezuela passou a adotar o marco legal comunitário, mas o processo de adesão só seria plenamente efetivado em 31 de julho de 2012, depois que o Paraguai ratificou a Decisão do bloco.

ocorrera no caso da criação da CEPAL, os Estados Unidos foram contrários à ideia de um mercado comum na América Latina (SCHAPOSNIK, 1997), de modo que a criação da ALALC ocorreu por engenhosidade dos países do subcontinente. No contexto desse projeto da ALALC, ensaiou-se uma aproximação inédita que permitiu o desenvolvimento futuro de projetos de integração pela América Latina.

## 2.2 A gênese do Mercosul

Desde o início do século XIX, Argentina e Brasil disputavam hegemonia na região correspondente à Bacia do Prata e do Paraná. Salvo algumas poucas exceções, a história da relação bilateral, até os anos 1960, é marcada por disputas e desconfianças mútuas. Em 1960, contudo, ambos os países participaram de uma iniciativa multilateral, a ALALC. Em seguida, em 1961, os Presidentes Arturo Frondizi (1958-1962) e Jânio Quadros (1961) se encontraram em Uruguai e firmaram uma Convenção de Amizade e Consulta e uma Declaração Conjunta, que expressam espírito de cooperação política, econômica, jurídica e cultural. Em grande medida, a aproximação foi interrompida por disputas e desconfianças de caráter político e econômico, em um momento em que ambos os países eram governados por ditaduras cívico-militares. Segundo Alcides Vaz (2002), a mais determinante disputa referia-se à discordância entre os governos ditatoriais de Argentina e Brasil quanto à construção da Usina Corpus, entre Argentina e Paraguai, e da Usina Itaipu, entre Brasil e Paraguai. O problema foi parcialmente resolvido com a assinatura entre os regimes militares do Acordo Multilateral Corpus-Itaipu, de 1979, que atestava a compatibilidade dos projetos. Também impactou positivamente sobre as desconfianças mútuas a solidariedade brasileira à Argentina, por ocasião da Guerra das Malvinas (1982).

A redemocratização na Argentina e no Brasil foi acompanhada de uma renovação na vontade política de integrar economicamente ambos os países. Por meio da Declaração de Iguazu, de 30 de novembro de 1985<sup>51</sup>, o recém-empossado Presidente José Sarney (1985-1990) e o Presidente eleito dois anos antes na Argentina, Raúl Alfonsín (1983-1989), criaram a Comissão Mista Binacional de Alto Nível, a fim de

---

<sup>51</sup> Essa data é considerada emblemática para a história das relações bilaterais Argentina-Brasil. Em 2004, por meio da Ata de Copacabana, os Presidentes da Argentina e do Brasil, Néstor Kirchner e Lula da Silva, instituíram o dia 30 de novembro como o Dia da Amizade Argentino-Brasileira.

elaborar propostas para a integração bilateral. A prioridade a aspectos geopolíticos e econômicos da relação entre os países é evidente ao observar os resultados da aproximação dos países: a Declaração Conjunta sobre Política Nuclear, em que os países se comprometem a usar a energia nuclear somente para fins pacíficos – na prática, afastando a possibilidade de guerra nuclear na América do Sul; e o estabelecimento do Programa de Integração e Cooperação Econômica (PICE), cronograma de ação com a finalidade de integrar setores produtivos do Brasil e da Argentina. Nesse contexto, já se estabeleciam elementos que mais tarde seriam centrais no Mercosul, como o gradualismo, a harmonizações das políticas e a incorporação das normas à legislação nacional.

Em novembro de 1988, com o PICE em andamento, Brasil e Argentina firmam o Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento, estabelecendo o prazo de dez anos para a criação de um *espaço econômico comum* entre os dois países. Nesse momento, a Guerra Fria apresentava fortes sinais de desgaste e o fortalecimento da democracia liberal ao redor do mundo era acompanhado pela globalização. Os governos cada vez mais apostavam no neoliberalismo e na competitividade do mercado mundial. Segundo Amado Luiz Cervo (2008), “a tendência da globalização encontra em sua evolução aquela da regionalização. Não se trata de uma antítese, como pensam alguns, mas de fenômenos inter-relacionados, cuja compreensão não cabe em nenhuma teoria simples”. Nesse sentido, “a globalização pode atuar como estímulo ao regionalismo”.

Com a eleição de Carlos Saúl Meném (1989-1999), na Argentina, e de Fernando Collor de Mello (1990-1992), no Brasil, “os dois países adotaram uma política econômica liberalizante *sem precedentes*” (HERZ e HOFFMANN, 2004, p. 201), buscando, ao mesmo tempo, acelerar a criação de um mercado comum com a Declaração de Buenos Aires, assinada em julho de 1990, que formou um grupo de trabalho bilateral encarregado de elaborar um projeto de integração econômica, o Grupo Mercado Comum (GMC). A Declaração previa a redução setorial e gradual das barreiras comerciais, com o ambicioso objetivo de estabelecer um “mercado comum” (e não mais “espaço comum”) até 31 de dezembro de 1994.

Segundo Herz & Hoffmann (2004), Argentina e Brasil, inicialmente, preferiam manter um projeto bilateral de integração, mas decidiram abrir à adesão dos vizinhos depois que o Presidente George Bush declarou a Iniciativa para as Américas, segundo a qual os Estados Unidos propunham acordos bilaterais de desagravação tarifária, com

vistas a criar uma área de livre comércio compreendendo todo o continente<sup>52</sup>. Nesse sentido, o projeto argentino-brasileiro de integração só teria adquirido amplitude regional como modo de se defender de uma ameaça exógena (HERZ e HOFFMANN, 2004). A verdade, contudo, é que o próprio PICE previa a incorporação de países vizinhos, o que realmente aconteceu em 1990, em reunião em Buenos Aires, quando o Uruguai aderiu ao Programa, comprometendo-se a aceitar as regras previamente acordadas por Brasil e Argentina.

Em 26 de março de 1991, Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai firmaram o Tratado de Assunção, que cria o Mercado Comum do Sul. O artigo 20 do Tratado estabelece que este é aberto à adesão de todos os países membros da Associação Latino-Americana de Integração (ALADI)<sup>53</sup>, que devem ser aprovados por unanimidade dos Estados Partes. Essa disposição significa que, geograficamente, o “Sul” a que o nome do projeto se refere abrange a ideia de América Latina, e não de América do Sul – portanto, potencialmente, o Mercosul é um projeto de integração para a América Latina. Virtualmente, isso torna todos os países da América Latina possíveis membros do Mercosul, uma vez que todos fazem parte da ALADI.

### **2.3 Genealogia do Mercosul (1991-1994)**

Os principais instrumentos jurídicos relacionados ao Mercosul são o Tratado de Assunção, carta fundacional do bloco; o Protocolo de Brasília<sup>54</sup>, que cria um mecanismo de solução de controvérsias; e o Protocolo de Ouro Preto, que dispõe sobre a estrutura institucional do Mercosul e, de forma mais limitada, sobre aspectos sociais.

---

<sup>52</sup> Para uma análise mais aprofundada sobre a Iniciativa para as Américas, ver MARIANO e VIGEVANI (2003).

<sup>53</sup> A ALALC torna-se ALADI em 1980.

<sup>54</sup> O Protocolo de Brasília, acordado em 17 de dezembro de 1991, estabelece um sistema de solução de controvérsias, a fim de responder a eventuais divergências relacionadas ao processo de integração, combinando procedimento administrativo e arbitragem. Este instrumento foi complementado pelo Protocolo de Olivos, de 18 de fevereiro de 2002, o qual criou uma corte de segunda instância, o Tribunal Permanente de Revisão, com sede em Assunção, no Paraguai. Em nada esses protocolos dispõem sobre assuntos sociais, por isso não serão analisados, considerando terem importância praticamente nula para os fins desta pesquisa.

O Tratado de Assunção, carta fundadora do Mercosul, foi acordado em 26 de março de 1991 e entrou em vigor em 29 de novembro de 1991, tendo sido firmado pelos Presidentes da Argentina, Carlos Meném; do Brasil, Fernando Collor de Melo; do Paraguai, Andrés Rodríguez Pedrotti (1989-1993); e do Uruguai, Luis Alberto Lacalle (1990-1995). O Mercosul foi concebido como um projeto de integração econômica de regionalismo aberto. Segundo Herz & Hoffmann (2004),

o termo regionalismo aberto se refere ao fato de que os processos regionais de integração econômica passaram a ser vistos como etapas intermediárias para a liberalização multilateral e não como fins em si mesmos. Nesse sentido, os blocos regionais passam a promover a liberalização entre eles, ou seja, não apenas uma liberalização intra-regional, mas também inter-regional ( p. 174).

A ideia de regionalismo aberto está de acordo com a Organização Mundial do Comércio (OMC), justamente porque, em tese, a integração econômica regional seria um movimento inicial de se alcançar um processo de integração econômica entre blocos<sup>55</sup>, até resultar no grande objetivo final: a liberalização econômica mundial<sup>56</sup>. Nesse sentido, a própria legislação da OMC estimula a formação de blocos comerciais, com base na noção de que é mais fácil liberalizar o comércio mundial de forma gradual do que conseguir com que todos os Estados membros liberem suas economias simultaneamente (LUZ, 2011).

Conforme prenunciado pelo próprio nome da organização em formação, o Mercosul foi criado com um forte caráter econômico e comercial. A única menção que o Tratado de Assunção faz a assuntos sociais está em seu preâmbulo, segundo o qual a ampliação dos mercados nacionais dos Estados Partes, por meio da integração, “constitui condição fundamental para acelerar seus processos de desenvolvimento econômico com *justiça social*” (grifo nosso). O Tratado de Assunção estabelece que o mercado comum implica a livre circulação de bens, serviços e *fatores produtivos* – nesse sentido, a população é incorporada mais como recursos humanos do que como pessoas. Nessa lógica de integração econômica, também são implicações do Mercosul o estabelecimento de uma tarifa externa comum e a adoção de uma política externa

---

<sup>55</sup> O Mercosul tem acordos comerciais com diversos blocos, como União Europeia e outros. Citar.

<sup>56</sup> Em oposição à ideia de regionalismo aberto está a de regionalismo fechado, que está em desacordo com o liberalismo da OMC, por promover o protecionismo regional, em relação a terceiros países.

comum, com a coordenação de posições em outros foros econômico-comerciais; a coordenação de políticas macroeconômicas e setoriais; e a harmonização das legislações dos Estados-parte<sup>57</sup>. Com base na ideia de que a integração é condição fundamental para o desenvolvimento dos povos, o Tratado dispôs que o Mercado deveria estar estabelecido em 31 de dezembro de 1994, mesma data prevista pela Declaração de Buenos Aires para o estabelecimento de um mercado comum entre Argentina e Brasil.

O Tratado de Assunção regulamenta, basicamente, o funcionamento da constituição do Mercosul durante o período de transição: novembro de 1991 a dezembro de 1994, período em que a aplicação de salvaguardas foi permitida. Nesse sentido, estabelece uma estrutura institucional de baixo perfil para cuidar da administração e da execução do Tratado e de eventuais acordos decorrentes, composta de dois órgãos: o Conselho Mercado Comum (CMC) e o Grupo Mercado Comum (GMC). Integrado pelos Ministros de Relações Exteriores e Ministros de Economia dos Estados Partes e aberto à participação, por convite, de outras autoridades de nível ministerial, o CMC foi criado como o órgão superior do Mercosul, responsável pela condução política e tomada de decisões do bloco. Livre para reunir-se quantas vezes lhe parecer conveniente, havia a obrigação de que pelo menos uma reunião ao ano ocorresse com a participação dos Presidentes dos Estados Partes. O Tratado estabeleceu uma Presidência rotativa e em ordem alfabética para o Conselho, com um mandato de seis meses – a Presidência Pro Tempore<sup>58</sup>.

Conforme mencionado, a criação do Grupo Mercado Comum antecede o Tratado de Assunção, tendo-se constituído pela Declaração de Buenos Aires. Órgão executivo, coordenado pelos Ministérios das Relações Exteriores dos Estados Partes, o GMC é um órgão com capacidade de iniciativa, integrado por oito membros por país: quatro titulares e quatro alternos, representantes de Ministério de Relações Exteriores, de Ministério de Economia ou equivalentes e de Banco Central<sup>59</sup>. Embora defina taxativamente a composição do GMC, o Tratado permitia que, para melhor desenvolvimento dos trabalhos do Grupo, fossem convidados representantes tanto de outros órgãos da Administração Pública, quanto do setor privado<sup>60</sup>. Esta é a única referência explícita do Tratado de Assunção à participação de atores não governamentais no processo de integração que se iniciava: a possibilidade de

---

<sup>57</sup> Tratado de Assunção. Artigo 1º.

<sup>58</sup> Tratado de Assunção, artigos 10-12.

<sup>59</sup> Tratado de Assunção, artigo 13.-15.

<sup>60</sup> Idem.

participação limitada ao setor privado, sem qualquer menção à incorporação de organizações ou movimentos sociais.

Nos termos do Tratado de Assunção, o GMC foi criado com as seguintes funções:

velar pelo cumprimento do Tratado; tomar as providências necessárias ao cumprimento das decisões adotadas pelo Conselho; propor medidas concretas tendentes à aplicação do Programa de Liberação Comercial, à coordenação de política macroeconômica e à negociação de Acordos frente a terceiros; fixar programas de trabalho que assegurem avanços para o estabelecimento do Mercado Comum (Tratado de Assunção, art. 13).

Assim como fora definido no artigo 1º do Tratado de Assunção, que apresentava as implicações do projeto de integração, as atribuições e funções do GMC reforçavam a ideia de que os temas econômicos e comerciais conformaram o eixo central da constituição do Mercosul. A faculdade de “fixar programas de trabalho que assegurem avanços para o estabelecimento do Mercado Comum” conferia certa discricionariedade ao GMC para decidir acerca de temas sociais, mas esses não eram preocupações originárias do Mercosul. Prova disso é que todos os dez Subgrupos de Trabalho criados pelo Tratado de Assunção para auxiliar o GMC direcionavam-se a políticas macroeconômicas e setoriais: Assuntos Comerciais, Assuntos Aduaneiros, Normas Técnicas, Políticas Fiscal e Monetária Relacionadas com o Comércio, Transporte Terrestre, Transporte Marítimo, Política Industrial e Tecnológica, Política Agrícola, Política Energética e Coordenação de Políticas Macroeconômicas.

A falta de referências ao campo social não significava que o tema foi esquecido na agenda da integração. De acordo com Di Pietro Paolo, uma vez firmado o Tratado de Assunção, setores sindicais que, desde 1986, estavam organizados em torno da Coordenadoria de Centrais Sindicais do Cone Sul (CCSCS) insistiram na necessidade de incorporar temas sociais ao Mercosul (DI PIETRO PAOLO, 2013). Assim, dois meses depois de firmado o Tratado de Assunção e antes mesmo que este entrasse em vigência, os Ministros do Trabalho dos quatro países do Mercosul reuniram-se em Montevideu e subscreveram uma Declaração que visava atender a aspectos sociais e trabalhistas da integração (HARREGUY, 2003). A consequência direta dessa movimentação foi o estabelecimento de um décimo primeiro Subgrupo de Trabalho:

Assuntos Trabalhistas<sup>61</sup>, pouco depois renomeado Relações Trabalhistas, Emprego e Seguridade Social<sup>62</sup>.

Com o Tratado de Assunção define-se que não há supranacionalidade no Mercosul: as decisões são intergovernamentais, e todas as normas devem ser internalizadas de acordo com os processos legislativos nacionais, até mesmo as decisões judiciais – nesse sentido, o Tratado consagrou o princípio da vigência simultânea das normas. Também o consenso foi adotado como critério de tomada de decisão<sup>63</sup> e houve reconhecimento das assimetrias existentes entre as economias maiores, Argentina e Brasil, e as menores, Paraguai e Uruguai, com o artigo 6º estabelecendo que “os Estados Partes reconhecem diferenças pontuais de ritmo para a República do Paraguai e para a República Oriental do Uruguai”.

O artigo 18 do Tratado de Assunção dispunha que, antes do estabelecimento do Mercosul, os Estados Partes deveriam convocar reunião extraordinária para definir a estrutura institucional definitiva da administração do bloco, bem como as atribuições específicas e o sistema de tomada de decisões de cada órgão criado. Isso foi realizado pelo Protocolo Adicional ao Tratado de Assunção sobre a Estrutura Institucional do Mercosul, ou Protocolo de Ouro Preto, firmado em Minas Gerais, em 17 de dezembro de 1994<sup>64</sup>. O Protocolo de Ouro Preto estabelece três dispositivos de especial importância para este trabalho: a atribuição de personalidade jurídica de direito internacional ao Mercosul; a definição da estrutura institucional do Mercosul; e a criação do Foro Consultivo Econômico e Social (FCES).

A institucionalização de um processo de integração regional, na forma de uma organização internacional, é realizada pelos governos dos Estados. O Protocolo de Ouro Preto conferiu personalidade jurídica ao Mercosul, levando-o definitivamente ao status de organização internacional, capaz de comparecer em juízo e conservar fundos<sup>65</sup>. Em realidade, só se pode falar do Mercosul como organização internacional a partir de dezembro de 1995, com a entrada em vigor do Protocolo (HERZ e HOFFMANN, 2004).

---

<sup>61</sup> Resolução MERCOSUL/GMC/RES. No 11/1991 (I).

<sup>62</sup> Resolução MERCOSUL/GMC/RES. No 11/1992.

<sup>63</sup> Tratado de Assunção, art. 16.

<sup>64</sup> No mesmo ano de 1994 foi firmado outro instrumento importante para o Mercosul, mas de pouca relevância para esta pesquisa, o Protocolo de Sacramento. Por sua existência, costuma-se classificar o Mercosul como uma união aduaneira imperfeita, porque, ao mesmo tempo em que estabelece uma tarifa externa comum (TEC), permite várias exceções de produtos com taxação variável – fenômeno que o jargão política denomina “perfurações à TEC”.

<sup>65</sup> Protocolo de Ouro Preto. Artigos 34 e 35.

O Artigo 1 do Protocolo estabelece que a estrutura institucional do Mercosul é composta por seis órgãos: o Conselho do Mercado Comum (CMC), o Grupo Mercado Comum (GMC), a Comissão de Comércio do Mercosul (CCM), a Comissão Parlamentar Conjunta (CPC), o Foro Consultivo Econômico-Social (FCES) e a Secretaria Administrativa do Mercosul (SAM), deixando aberta a possibilidade de criação de órgãos auxiliares à consecução do projeto de integração<sup>66</sup>. Desses órgãos, somente três têm capacidade decisória: o CMC, o GMC e a CCM.

O Conselho Mercado Comum, criado pelo Tratado de Assunção, solidificou sua incumbência de conduzir politicamente e determinar o processo de integração, manifestando-se mediante Decisões. O Protocolo de Ouro Preto manteve a formação do CMC constituída em Assunção, ao mesmo tempo em que buscou conferir maior dinamicidade política ao bloco, reduzindo o intervalo entre as reuniões do CMC com participação dos Presidentes dos Estados Partes, que passou de anual a semestral<sup>67</sup>. Assim como ocorre com os demais órgãos, a Presidência do CMC acompanha a Presidência Pro Tempore do Mercosul. A preeminência do Conselho está não só em seu caráter de máximo direcionamento político, mas também no monopólio da titularidade da personalidade jurídica do Mercosul<sup>68</sup>, de modo que pode negociar e firmar acordos dentro do Mercosul e entre o Mercosul e terceiras partes; criar, modificar ou extinguir órgãos da estrutura da organização; manifestar-se sobre as propostas levadas pelos demais órgãos do Mercosul; adotar decisões em matéria financeira e orçamentária; designando o diretor da Secretaria Administrativa e homologar o regimento interno do GMC<sup>69</sup>. Ao CMC está relacionada a Comissão de Representantes Permanentes do Mercosul, um órgão de natureza política, criado em dezembro de 2003, por meio da Decisão n. 11/03, com a função de auxiliar o Conselho e a Presidência Pro Tempore. A Comissão tem competência para apresentar iniciativas ao CMC e é presidida pelo Alto Representante Geral do Mercosul, personalidade política mercosulina que tem um mandato de dois anos e, delegado pelo CMC, capacidade de representar o Mercosul diante de outros países, blocos ou organizações internacionais.

Do mesmo modo que o CMC foi referendado como órgão superior do Mercosul, o Grupo Mercado Comum consolidou-se como órgão executivo da organização e também manteve sua formação, manifestando-se por meio de Resoluções. O artigo 14

---

<sup>66</sup> Protocolo de Ouro Preto, artigo 1.

<sup>67</sup> Protocolo de Ouro Preto. Artigo 6.

<sup>68</sup> Protocolo de Ouro Preto. Artigo 8, III.

<sup>69</sup> Protocolo de Ouro Preto. Artigo 8.

do Protocolo de Ouro Preto amplia as funções e atribuições do GMC, dentre as quais estão velar pelo cumprimento do Tratado de Assunção, seus Protocolos e demais acordos estabelecidos em seu âmbito; propor projetos de Decisão ao CMC e executar suas Decisões; preparar relatórios e estudos solicitados pelo CMC; manifestar-se sobre propostas e recomendações submetidas pelos demais órgãos do Mercosul; criar, modificar ou extinguir Subgrupos de Trabalho e Reuniões Especializadas; adotar Resoluções em matéria financeira e orçamentária; e homologar o Regimento Interno da Comissão de Comércio e do Foro Consultivo Econômico-Social.

O terceiro e último órgão do Mercosul com poder decisório é a Comissão de Comércio, que, em realidade, havia sido criada alguns meses antes do Protocolo de Ouro Preto, por meio da Decisão 9/94 do CMC, e já estava em funcionamento quando o Protocolo foi assinado, tendo sido apenas incorporada à estrutura institucional (VAZ, 2002). Manifestando-se por meio de Diretrizes, a CCM é integrada por quatro membros titulares e quatro alternos, que se reúnem também sob coordenação dos Ministérios das Relações Exteriores<sup>70</sup>. Ademais da própria criação de um órgão decisório para ocupar-se especificamente de assuntos referentes à matéria comercial e aduaneira, um forte indicativo da importância primordial conferida à área comercial no Mercosul está na frequência com que o órgão deve se reunir: pelo menos uma vez por mês, e sempre que solicitado pelo GMC ou por um Estado Parte<sup>71</sup>.

Os outros três órgãos estabelecidos pelo Protocolo de Ouro Preto, a SAM, a CPC e o FCES não têm capacidade vinculante. Uma secretaria administrativa do GMC, com sede em Montevideu, tinha sido criada pelo Tratado de Assunção, com a função de guardar os documentos e comunicações de atividades do bloco<sup>72</sup>. O Protocolo de Ouro Preto eleva a Secretaria ao status de órgão de apoio operacional, responsável por prestar serviços técnicos, operacionais e logísticos a todos os demais órgãos do Mercosul<sup>73</sup>. Definiu-se que a SAM seria financiada em partes iguais pelos membros do bloco<sup>74</sup> e estaria a cargo de um Diretor, eleito pelo GMC e designado pelo CMC, com mandato de dois anos e sem possibilidade de reeleição<sup>75</sup>.

---

<sup>70</sup> Protocolo de Ouro Preto. Artigo 17.

<sup>71</sup> Protocolo de Ouro Preto. Artigo 18.

<sup>72</sup> Tratado de Assunção. Artigo 15.

<sup>73</sup> Protocolo de Ouro Preto. Artigo 31.

<sup>74</sup> Idem. Artigo 45.

<sup>75</sup> Idem. Artigo 33.

A Comissão Parlamentar Conjunta foi estabelecida pelo Tratado de Assunção, de um modo vago, como um espaço para que parlamentares nacionais pudessem monitorar o processo de integração<sup>76</sup>. Com o Protocolo de Ouro Preto, a CPC passou a ser um órgão, representativo do Poder Legislativo dos Estados Partes, composto por igual número de parlamentares indicados por seus respectivos parlamentos<sup>77</sup>, e expressando-se por meio de Recomendações. Em dezembro de 2005, uma Decisão do CMC aprovou o Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul, que foi constituído em dezembro de 2006, em substituição à CPC. O Parlamento atua em diferentes temáticas, por meio de dez comissões, quatro das quais relacionadas a assuntos sociais: Educação, Cultura, Ciência, Tecnologia e Esporte; Trabalho, Políticas de Emprego, Seguridade Social e Economia Social; Desenvolvimento Regional Sustentável, Ordenamento Territorial, Vivenda, Saúde, Meio Ambiente e Turismo; e Cidadania e Direitos Humanos. Uma das novidades que se tem observado em relação ao Parlasul é a proposta de que se realizem eleições diretas para o órgão, o que seria um ganho no sentido de que seriam eleitas pessoas interessadas nos temas da integração e com projetos estratégicos para realmente se alcançar desenvolvimento com justiça social e de defender o interesse de determinados grupos dentro do projeto de integração [melhorar este parágrafo com a dissertação do Bruno].

Entre o Tratado de Assunção e o Protocolo de Ouro Preto, o tema social não só adentrou o Mercosul, ao se formar o Sugrupo de Trabalho no. 11: Assuntos Trabalhistas, mas também conquistou um espaço institucionalizado: o FCES – ainda que não tivesse poder decisório ou maior relevância para a elaboração das normas da integração.

## **2.4 Assuntos sociais no Mercosul**

Segundo Di Pietro Paolo (2003), há três aspectos que se podem identificar com a dimensão social de um projeto de integração: a resposta aos efeitos sociais negativos

---

<sup>76</sup> Idem. Artigo 24.

<sup>77</sup> Atualmente, existe uma discussão sobre o Parlasul ter um número proporcional de parlamentares representantes dos Estados Partes.

decorrentes do próprio processo de integração, a participação da sociedade civil no processo e a reparação da dívida social dos países, por meio do atendimento à pobreza e à exclusão social. Para o autor,

A construção de um sujeito comunitário deve ser uma das aspirações da dimensão social como expressão de um espaço social ampliado. É somar uma identidade ‘mercosulina’ à própria identidade nacional. As políticas sociais comunitárias permitem acercar a integração formal (tratados, acordos) com a integração real (entre pessoas, instituições, cultura)<sup>78</sup> (p. 22, tradução livre).

Ainda de acordo com ele (*ibidem*), a dimensão social de um processo de integração pode ser medida de duas maneiras: por meio do nível de interação das políticas sociais entre os Estados Membros e por meio dos compromissos e mecanismos orientados a assegurar representação e a influência da sociedade civil sobre os acordos.

No que diz respeito a temas sociais, o Protocolo de Ouro Preto representou um avanço em relação ao Tratado de Assunção: enquanto este não apresenta qualquer iniciativa relacionada a assuntos sociais, aquele cria o Foro Consultivo Econômico-Social. A criação do FCES ocorreu por proposta do Brasil e foi o único fato novo criado pelo Protocolo de Ouro Preto, no que se refere à estrutura institucional do Mercosul (VAZ, 2002). O Protocolo foi breve em relação às atribuições e funções do Foro, concebido como um órgão de representação dos setores econômicos e sociais dos Estados Partes. O Regimento Interno do FCES foi construído por um processo que envolveu entidades sindicais e empresariais dos quatro Estados Partes da organização, tendo sido homologado pelo GMC em junho de 1996, por meio da Resolução 68/1996.

Integrado por igual número de representantes de cada país membro, o FCES tem função meramente consultiva e se manifesta por meio de Recomendações ao GMC<sup>79</sup>, as quais não têm qualquer poder decisório. Nas palavras de Rodrigo Luz, “as consultas visam dar legitimidade à norma que está para ser criada, apesar de os pareceres do FCES não terem força vinculante” (Luz, 2011, p. 289). O desnível entre a alta capacidade de decisão do órgão encarregado de temas comerciais, o CCM, e a baixa

---

<sup>78</sup> “La construcción de un sujeto comunitario debe ser una de las aspiraciones de la DS como expresión de un espacio social ampliado. Es sumar una identidad ‘mercosureña’ a la propia identidad nacional. Las políticas sociales comunitarias permiten acercar la integración formal (tratados, acuerdos) con la integración real (personas, instituciones, la cultura)”.

<sup>79</sup> Protocolo de Ouro Preto. Artigos 28 a 30.

capacidade de incidência do órgão encarregado de temas sociais, o FCES, sustenta, mais uma vez, a observação de que a criação do Mercosul respondeu somente a preocupações relacionadas a comércio exterior.

O artigo 2º do Regimento do FCES dispõe que as Recomendações podem ser emitidas por iniciativa própria ou como resposta a consultas de outros órgãos do Mercosul. Entre suas atribuições expressas, estão:

[...] cooperar ativamente para promover o progresso econômico e social do Mercosul, tendente à criação de um mercado comum e sua coesão econômica e social; (...) propor normas e políticas econômicas e sociais em matéria de integração; (...) realizar investigações, estudos, seminários ou eventos de natureza similar sobre questões econômicas e sociais de relevância para o Mercosul; (...) contribuir para uma maior participação da sociedade no processo de integração regional, promovendo a real integração no Mercosul e difundindo sua dimensão econômica e social (Regimento Interno FCES, 1996, art. 2º).

O FCES é composto por Seções Nacionais que têm autonomia para definir os setores econômicos e sociais que as compõem, “exigindo-se que as organizações que representem a estes setores privados, sejam as mais representativas e de âmbito nacional” (artigo 3º, 1º). Essas organizações detêm a titularidade da representação das Seções Nacionais no Plenário do Foro, a instância superior do FCES, composto por até nove delegados de cada Seção Nacional, que se reúne, ordinariamente, no mínimo uma vez por semestre, com possibilidade de reuniões extraordinárias<sup>80</sup>. Na prática, a exigência de que as organizações com capacidade para compor o foro atuem em âmbito nacional funciona como uma barreira à integração social, limitando sua capacidade de representação, na medida em que impede a participação de entidades locais. Essa restrição é agravada por não haver qualquer previsão orçamentária para o funcionamento do FCES, sendo que os custos de comparecimento recaem sobre a própria organização, dependendo de sua capacidade de articulação para financiamento.

Sem dúvida, o FCES foi um avanço no que se refere à dimensão social do Mercosul, porque incorpora ao processo de integração um pensamento a respeito de

---

<sup>80</sup> De acordo com o artigo 13º do Regimento do FCES, “o Plenário do Foro reunir-se-á, ordinariamente, no mínimo uma vez por semestre e, extraordinariamente, quando for necessário, por convocação da Seção Nacional Coordenadora, ou por solicitação de pelo menos 2 (duas) Seções Nacionais, ou por requerimento de, pelo menos, 18 (dezoito) delegados do Plenário do Foro”.

coesão econômica e social. Contudo, ele não se tornou um espaço de ampla discussão sobre as possibilidades de desenvolvimento social: segundo Tullo Vigevani (1998), as representações nacionais no Plenário do Foro eram, basicamente, de empresários, centrais sindicais e associações de consumidores. Nesse sentido, o esse autor defendia que

o objetivo de ampliar a legitimidade do processo de integração regional sugere a necessidade de mecanismos de representação melhor estruturados, de forma a garantir, ainda que indiretamente, a participação de outros setores sociais, organizações não governamentais, comunidades científica e acadêmica, instâncias de governo subnacionais (estados, províncias, prefeituras) (p. 332).

Em 1998, visando a combater o déficit democrático e social da organização, caracterizada por uma capacidade extremamente limitada de participação social e de estabelecer normas que se materializassem em políticas públicas intergovernamentais destinadas à proteção e ao desenvolvimento social, foi firmada a Declaração Sócio Laboral do Mercosul, de 10 de dezembro de 1998, expedida não por Decisão do CMC, mas pelos próprios Chefes de Estados do bloco, os Presidentes Carlos Saul Meném, da Argentina; Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), do Brasil; Raul Cubas Grau (1998-1999), do Paraguai; e Julio María Sanguinetti (1995-2000), do Uruguai. Mesmo com a criação do Mersocul Social, a dimensão social do processo de integração, legatária do SG-11 e consubstanciada no FCES e na Declaração Social, foi-se transformando em um espaço em que se discutiam majoritariamente assuntos relacionados ao mundo do trabalho. A regulação da livre circulação de trabalhadores no Mercosul, e em particular a segurança social do trabalhador no processo de integração, dominava a discussão social no bloco, conforme preâmbulo da Declaração, segundo o qual os Estados Partes “adotam os seguintes princípios e direitos *na área do trabalho*, que passam a constituir a “declaração sociolaboral do Mercosul”” (grifo nosso).

A Declaração Social Laboral instituiu uma instância de seguimento, a Comissão Sociolaboral do Mercosul, órgão auxiliar do GMC, efetivamente em funcionamento em 2001, que se reúne uma vez ao ano, a fim de examinar o cumprimento da Declaração por parte de seus signatários, bem como elaborar análises e apresentar propostas. Alguns resultantes importantes conquistados no âmbito do Mercosul Social são o estabelecimento do Tratado Multilateral de Segurança Social, o Observatório do

Mercado de Trabalho e a coordenação em matéria de inspeções de trabalho<sup>81</sup>. Um aspecto interessante na Declaração Sociolaboral é que ela incorpora vários acordos relacionados aos direitos humanos, nomeadamente: a Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), o Pacto Internacional dos Direitos Cívicos e Políticos (1966), o Pacto Internacional dos Direitos Económicos, Sociais e Culturais (1966), a Declaração Americana de Direitos e Obrigações do Homem (1948), a Carta Interamericana de Garantias Sociais (1948), a Carta da Organização dos Estados Americanos (1948), a Convenção Americana de Direitos Humanos sobre Direitos Económicos, Sociais e Culturais (1988).

A perspectiva da igualdade racial não foi diretamente contemplada pela Declaração Sociolaboral, à exceção de uma menção à não discriminação racial, segundo a qual

Todo trabalhador tem garantida a igualdade efetiva de direitos, tratamento e oportunidades no emprego e ocupação, sem distinção ou exclusão por motivo de raça, origem nacional, cor, sexo ou orientação sexual, idade, credo, opinião política ou sindical, ideologia, posição económica ou qualquer outra condição social ou familiar, em conformidade com as disposições legais vigentes (Declaração Sócio-Laboral, art. 1º).

O mesmo artigo estabelece o compromisso dos Estados Partes em garantir o princípio da não discriminação por meio de ações que visem a eliminar a discriminação de grupos sociais em situações desvantajosas em relação ao mercado de trabalho. Para que os Estados possam realizar isso, é necessário que se realizem estudos detalhados, capazes de captar indicadores relacionados a diversos aspectos sociais, como a vinculação racial do trabalhador. A criação de políticas públicas voltadas para justiça e igualdade social dependem de que se conheça a dinâmica das sociedades que compõem o bloco, em particular a identificação das discrepâncias do lugar social dos negros e, em especial, das mulheres negras. À parte a consagração, por meio deste dispositivo, da proibição de discriminação por motivo de raça, não existe uma disposição específica sobre o tema racial, ao contrário do realizado no que se refere à igualdade de tratamento de pessoas portadoras de necessidades especiais e da igualdade de tratamento entre homens e mulheres.

---

<sup>81</sup> Di Pietro Paolo, 2003, p. 23.

A conformação do Mercosul Social foi acompanhada pela assinatura do Protocolo de Ushuaia sobre Compromisso Democrático no Mercosul, na República da Bolívia e na República do Chile, ou simplesmente Protocolo de Ushuaia, firmado em 24 de julho de 1998. Este acordo foi precipitado pela crise política institucional no Paraguai, cuja democracia esteve ameaçada por golpes civis. O Protocolo de Ushuaia busca assegurar o Estado Democrático de Direito no Mercosul, dispondo que a plena vigência das instituições democráticas é condição essencial para o desenvolvimento do processo de integração<sup>82</sup>. Nesse sentido, toda ruptura da ordem democrática é passível de medidas punitivas que “abarcarão desde a suspensão do direito de participar nos distintos órgãos dos respectivos processos de integração, até a suspensão dos direitos e obrigações emergentes desses processos” (Protocolo de Ushuaia, 1998, art. 5). A chamada “cláusula democrática” do Mercosul refere-se , portanto, à garantia dos direitos fundamentais nos Estados Partes, e não à ampla participação social no processo de integração.

Na virada para o século XXI, a estratégia econômica neoliberal padecia de um descrédito generalizado, devido a crises econômicas e sociais que abalaram fortemente o processo de integração. Os quatro anos entre 1999 e 2002 foi de crise intensa no Brasil, com a desvalorização do real, e de sucessivas crises econômicas e políticas na Argentina<sup>83</sup>. Esse ambiente recessivo decorrente dos efeitos danosos do neoliberalismo sobre as economias latino-americanas levou ao questionamento da capacidade de o regionalismo aberto promover desenvolvimento econômico e social. Contudo, conforme anotado por Herz & Hoffmann (2004),

o regionalismo continua sendo visto como uma alternativa viável para manutenção da ordem e estabilidade da política internacional, dada a crise das instituições multilaterais universais de governança global e a crescente unipolaridade do sistema internacional (p. 175).

Nesse momento de crise no Mercosul, entre 1999 e 2002, existia ainda um risco real de implementação do projeto Área de Livre Comércio das Américas (ALCA)<sup>84</sup>, o

---

<sup>82</sup> Protocolo de Ushuaia, artigo 1º.

<sup>83</sup> Escrever dois parágrafos: um sobre a crise mundial e outro sobre sua manifestação nos quatro países do Mercosul.

<sup>84</sup> Nota-se que, neste momento, nenhum governo progressista havia sido eleito nos países do Mercosul. Apesar de Hugo Chávez já ter sido eleito na Venezuela, em 1998, esta só iniciaria seu processo de adesão ao Mercosul em 2006.

que poderia significar o fim do processo de integração. A necessidade de responder às demandas dos movimentos sociais e da sociedade civil organizada levou à elaboração da Carta de Buenos Aires sobre Compromisso Social, firmada em 30 de junho de 2000, e considerada a cláusula social do Mercosul. Draibe (2006) afirma que, a partir de então, houve uma ampliação dos compromissos do Mercosul com temas sociais, que, ultrapassando assuntos como trabalho, previdência, educação e saúde, passou a incorporar uma ideia de integração e desenvolvimento econômico baseada em justiça social. A consequência imediata da Carta de Buenos Aires foi a instituição da Reunião de Ministros e Autoridades de Desenvolvimento Social do Mercosul (RMADS), em Resolução GMC de setembro de 2000: uma tentativa de responder ao déficit social, evidenciado pelo contexto de crise do neoliberalismo<sup>85</sup>.

Combinado com a ascensão de governos progressistas, o período pós-2002 foi também de expansão da dimensão social do bloco, conforme apontava o Grupo de Reflexão Prospectiva sobre o Mercosul, convocado em 2001-2002 com a finalidade de analisar e propor mudanças para o bloco. No que se refere especificamente aos direitos dos afrodescendentes, a criação da Reunião de Altas Autoridades em Direitos Humanos, em 2005 foi especialmente importante, porque esta passou a ser a instância do Mercosul em que o tema racial tem sido discutido com regularidade, conforme será discutido no Capítulo III.

De todo modo, em 2006 houve um avanço conceitual e normativo importante no compromisso do Mercosul com a luta internacional contra o racismo e pelo direito das pessoas afrodescendentes: a Carta de Buenos Aires de 2000 foi reforçada com a Declaração de Buenos Aires “Por um Mercosul com rosto humano e perspectiva social”<sup>86</sup>, considerada a declaração de princípios que sintetizou os fundamentos do Mercosul Social:

---

<sup>85</sup> Ao mesmo tempo em que o momento era de crise do Mercosul, os países da região começaram a elaborar uma estratégia de inserção internacional que envolvesse todos os países do subcontinente. No ano mesmo ano 2000, um evento que ocorreu por iniciativa do governo Fernando Henrique Cardoso tornou evidente que havia a intenção de “tornar operativa a ideia de América como conceito político” (Gehre, 2009): a realização da I Reunião de Presidentes da América do Sul, ocorrida nos dias 31 de agosto e 1º de setembro de 2000, congregando, em Brasília, pela primeira vez, os presidentes de todos os 12 países sul-americanos. Este encontro é considerado o elemento propulsor da onda integracionista que se vem observando em toda a América Latina neste início de século, sobretudo por demonstrar que as políticas externas dos países da região passaram a se dedicar fortemente à ideia de América do Sul, pensada como complemento aos projetos de integração em andamento, como o Mercosul.

<sup>86</sup> Nessa ocasião

- Centralidade da dimensão social da integração que pretenda promover um desenvolvimento humano e social integral;
- Indissociabilidade do social e econômico na formulação, desenho, implementação e avaliação das políticas sociais regionais;
- Reafirmação do núcleo familiar como eixo de intervenção privilegiado das políticas sociais na região;
- Ressaltar a relevância da segurança alimentar e nutricional;
- Centralidade do papel do Estado;
- Proteção e promoção social a partir de uma perspectiva de direitos, superando a visão meramente compensatória do social;
- *Tranversalidade de um enfoque dirigido a resistir e evitar todo tipo de discriminação, seja por questões étnico-raciais, por gênero ou geracionais;*
- Participação comunitária, sociedade civil fortalecida organizacionalmente;
- Perspectiva territorial e descentralizada das intervenções públicas, considerando a redução das assimetrias intra e transfronteiriças. (GARCÍA et al, 2012, pp. 20-21, grifo nosso).

Nesse momento, fortalecia-se a ideia de se criar um espaço institucional destinado à dimensão social do Mercosul surgiu no âmbito da RMDAS, tendo-se materializado somente em 2007, com a criação do Instituto Social do Mercosul, por meio da Decisão CMC 03/07. Buscando consolidar a institucionalidade social do Mercosul, sua sede foi inaugurada no Paraguai em 23 de Julho de 2009, mas as atividades do ISM foram iniciadas somente em fevereiro de 2011<sup>87</sup>. Enquanto se iniciaram as gestões para o estabelecimento do ISM, começou o processo de formação da que é considerada a principal iniciativa da dimensão social da integração regional (GARCÍA et al, 2012): o Plano Estratégico de Ação Social do Mercosul (PEAS). A ideia de elaborar um plano de diretrizes para as políticas sociais regionais surgiu na Cúpula Presidencial de Córdoba, na Argentina, em 2006, e começou a se desenvolver no ano seguinte, envolvendo todas as instâncias do Mercosul relacionadas com a área social, em um longo processo que foi finalizado somente em 2010, com a aprovação pela Decisão CMC n. 67/10.

O Plano Estratégico de Ação Social é composto por um conjunto de 10 eixos e 26 diretrizes, com dezenas de objetivos que visam o desenvolvimento social e o fortalecimento democrático da região, sempre observando a centralidade dos direitos humanos. Os eixos, que conferem uma ampla perspectiva das demandas sociais a serem

---

<sup>87</sup> ISM, p.16.

atendidas, são assim divididos: Eixo 1 – Erradicar a fome, a pobreza e combater as desigualdades sociais; *Eixo 2 – Garantir os direitos humanos, a assistência humanitária e a igualdade étnica, racial e de gênero*; Eixo 3 – Universalizar a saúde pública; Eixo 4 – Universalizar a educação e erradicar o analfabetismo; Eixo 5 – Valorizar e promover a diversidade cultural; Eixo 6 – Garantir a inclusão produtiva; Eixo 7 – Assegurar o acesso ao trabalho decente e aos direitos previdenciários; Eixo 8 – Promover a sustentabilidade ambiental; Eixo 9 – Assegurar o diálogo social; Eixo 10 – Estabelecer mecanismos de cooperação regional para a implementação e financiamento de políticas sociais.

Considerando a transversalidade dos assuntos relacionados a gênero e a raça, o PEAS não correspondeu ao ideal de implementar o tema racial em todos os assuntos sociais, principalmente no que se refere a pobreza, educação e saúde. Contudo, estabelece um Eixo em que insere o assunto, aqui reproduzido:

**Eixo 2 – Garantir os Direitos Humanos, a Assistência Humanitária e a igualdade étnica, racial e de gênero.**

**Diretriz 3:** Assegurar os direitos civis e políticos, econômicos, sociais e culturais, sem discriminação por motivo de gênero, idade, raça, etnia, orientação sexual, religião, opinião, origem nacional ou social, condição econômica, pessoas com deficiência ou qualquer outra condição.

**Objetivos Prioritários:**

- Combater o tráfico, a violência e a exploração sexual, especialmente de crianças e adolescentes.
- Articular e implementar políticas públicas voltadas para adolescentes, que cometeram ato infracional, de caráter socio-educativo, especialmente nas regiões de fronteira.
- Articular e implementar políticas públicas voltadas para atendimento à população em situação de rua, especialmente nas regiões de fronteira.
- Fortalecer o Instituto de Políticas Públicas em Direitos Humanos do Mercosul (IPPDH)<sup>88</sup> e criar canais de diálogo com o Sistema Interamericano de Direitos Humanos.
- Combater todas as formas de violência, especialmente contra as mulheres.

---

<sup>88</sup> Sobre o IPPDH, ver Capítulo III.

- Adotar medidas e políticas para implementação da Convenção das Nações Unidas sobre Direitos das Pessoas com Deficiência.
- Coordenar posições em temas de direitos humanos em organismos internacionais.
- Implementar o Plano Regional para Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil, aprovado pelo GMC/RES n. 36/06, assegurando os recursos financeiros para tal.
- Reforçar o compromisso regional do direito à memória, à verdade e à justiça.
- Promover a acessibilidade e design universal para facilitar o acesso das pessoas com deficiência a todos os serviços previstos na comunidade.

**Diretriz 4:** Garantir que a livre circulação no Mercosul seja acompanhada do pleno gozo dos direitos humanos.

**Objetivo Prioritário:**

- Articular e implementar políticas públicas voltadas para a plena adaptação dos migrantes e proteção dos refugiados.

**Diretriz 5:** Fortalecer a Assistência Humanitária.

**Objetivo Prioritário:**

- Coordenar esforços para apoio e proteção às populações atingidas por situações de emergência e calamidade pública.

**Diretriz 6:** Ampliar a participação das mulheres nos cargos de liderança e decisão no âmbito das entidades representativas.

**Objetivo Prioritário:**

- Criação, revisão e implementação de instrumentos normativos regionais com vistas à igualdade de oportunidades entre homens e mulheres e, entre as mulheres, na ocupação de postos de decisão (PEAS, 2010, pp. 3-5)

Uma observação interessante a se fazer quanto à estratégia social do Mercosul refere-se justamente à sua perspectiva de gênero e raça, que nesse Eixo, não foi interseccionado – o cuidado com a condição feminina foi maior do que com a condição racial, não tendo ocorrido simultaneamente. Essa disposição não só ignora o lugar social privilegiado da mulher branca em relação ao homem não branco, mas também ignora o privilégio da mulher branca sobre a mulher não branca, discutido por Sueli Carneiro (2003). O aparecimento da mulher negra no PEAS ocorre como exceção à regra: a diretriz 11, que visa promover a educação como fator de inclusão social e de desenvolvimento humano e produtivo, estabelece como um objetivo prioritário a

articulação de “programas sociais para erradicar o analfabetismo feminino, em especial entre negras, indígenas e mulheres portadoras de deficiência e com mulheres acima de 50 anos” (PEAS, 2010, p. 6).

O Estatuto da Cidadania do Mercosul foi criado em 2010 pela Decisão CMC 64/10, com o objetivo de estabelecer uma política de livre circulação de pessoas na região, pautada na igualdade de direitos e liberdades civis, econômicas, sociais, culturais e acesso igualitário ao trabalho, saúde e educação. A ideia é que seja conformada uma ideia de cidadania regional até o aniversário de 30 anos do Mercosul (2021), quando pode ser incorporado aos ordenamentos jurídicos nacionais dos Estados Partes o conceito de “cidadão do Mercosul”. Com o PEAS e o Estatuto da Cidadania do Mercosul, a Unidade de Participação Social do Mercosul, criada também em 2010, é um espaço importante de incorporação cidadã ao Mercosul.

Apesar dos esforços para fortalecer a estrutura institucional para assuntos sociais, segue válida a análise de Sônia Draibe (2007), para quem as políticas regionais na área social são embrionárias, apesar da postura maximalista adotada nos planos do discurso e da conceptualização. Segundo a autora:

A integração social, na perspectiva das políticas e programas sociais, é sabidamente um difícil processo e, a este respeito, o Mercosul não é único, como provam as dificuldades da União Europeia. Por isso mesmo, chama a atenção, no caso do Mercosul, menos o ‘atraso’ da integração social, antes o forte contraste entre uma evolução conceitual e institucional bastante favorável, audaciosa e até mesmo relativamente exitosa, como tratamos de enfatizar, e os modestíssimos resultados já alcançados na concretização da integração social (Draibe, 2007).

Essas instâncias institucionais dedicadas à área social não se constituíram em um espaço privilegiado para o tema racial, provavelmente porque o tema tem sido fortemente ligado ao âmbito normativo e menos ao de políticas públicas, conforme analisaremos no Capítulo III. De todo modo, o atual momento de crise econômica mundial pode ser propício ao surgimento de ideias capazes de fortalecer o bloco. No Grupo de Reflexão Prospectiva do Mercosul, Antonio Pecci (2002) defendeu que os contextos de crise são uma ótima oportunidade para se desenvolver as dimensões sociais e considera que

é evidente que o Mercosul tem déficits importantes. Em primeiro lugar, mantém-se demasiado longe dos cidadãos, das organizações da sociedade, do mundo acadêmico, como uma superestrutura aérea e opaca. Isso tem a ver com a necessidade de iniciativas para melhorar o nível de informação com capacidade de chegada ao cidadão comum, em cada país, em cada cidade importante, nos centros acadêmicos e na imprensa. Também com um contato mais direto dos funcionários-chave com os cidadãos, via televisão, via eventos periódicos de debate, facilitando um ir e vir de ideias<sup>89</sup> (p. 266, tradução livre).

Nessa linha de pensamento de Pecci, com o qual coaduno, o Mercosul deveria evoluir no sentido de desenvolver um amplo espírito de consulta com os diversos setores da sociedade; que seja mais do que meros exercícios de gabinetes – os quais, certamente, têm sua importância, no sentido de que é preciso ter vontade, direcionamento e estratégia política para que a integração seja efetivada; mas que são insuficientes, na medida em que esteja apartado dos anseios dos sujeitos sociais.

### **Considerações finais**

Resultado da iniciativa de governos de orientação neoliberal, o Mercosul surge com um caráter fortemente comercial e economicista. Ao longo do tempo, a pressão social e a reorientação política dos governos levaram a uma tendência de elaboração de estratégias regionais direcionadas a responder ao déficit democrático e social do bloco – qual seja, a ausência de participação da sociedade civil no processo de construção do Mercosul, bem como a rasa preocupação com questões relacionadas ao desenvolvimento social dos povos que compõem a entidade. Em 23 anos de história, certamente as políticas sociais foram marginalizadas em relação às políticas

---

<sup>89</sup> “*Es evidente que Mercosur ha tenido déficits importantes. En primer lugar, se mantiene demasiado lejos de los ciudadanos, de las organizaciones de la sociedad, del mundo académico, como una superestructura aérea y opaca. Esto tiene que ver con la necesidad de iniciativas para mejorar el nivel de información con capacidad de llegada al ciudadano común en cada país, en cada ciudad importante, en los centros académicos y la prensa. También con un contacto más directo de los funcionarios claves con los ciudadanos, vía televisión, vía eventos periódicos de debate, facilitando un ir y venir de ideas*”.

econômicas; porém, sobretudo na primeira década do século XXI, a dimensão social do bloco foi ampliada, com a institucionalização de instâncias voltadas a atender as necessidades e demandas da sociedade. Foi sob o signo da “cláusula social”, por exemplo, que se trataram problemas importantes como trabalho escravo, trabalho infantil e liberdade sindical (DRAIBE, 2007).

Não será possível consolidar uma integração estável se conjuntamente não pudermos resolver as tensões sociais que têm nossos países.

Ainda que o equilíbrio econômico seja uma condição prévia para o crescimento sustentável, não é menos certo que quanto mais sólida é a base social das políticas econômicas, maior será sua sustentabilidade.

O processo de desenvolvimento requer políticas públicas e sociais, tanto nacionais como regionais, que incorporem elementos de equidade nesse desenvolvimento e isso é uma decisão eminentemente política que se deve adotar e manter ao longo de todo o processo de integração.<sup>90</sup> (HARREGUY, 2003, p. 395, tradução livre).

Embora essa seja uma análise bastante pertinente sobre a centralidade da área social para o fortalecimento da integração regional do Mercosul, gostaríamos de salientar que, conforme destacado por Romero Rodríguez (2004) a vontade política não basta para que elementos de justiça social e racial sejam incorporados ao modelo integracionista mercosulino: é preciso o acompanhamento ativo e criativo de organizações e movimentos sociais.

---

<sup>90</sup> “No será posible consolidar una integración estable si conjuntamente no podemos resolver las tensiones sociales que tienen nuestros países.

Si bien el equilibrio macroeconómico es una condición previa para el crecimiento sostenido no es menos cierto que cuanto más sólida sea la base social de las políticas económicas, mayor será su sustentabilidad.

El proceso de desarrollo requiere políticas públicas y sociales, tanto nacionales como regionales que incorporen elementos de equidad en ese desarrollo y ello es una decisión eminentemente política que debe adoptarse y mantenerse a lo largo de todo el proceso de integración”.

### Capítulo III – Afrodescendência na integração regional do Mercosul

Conforme demonstrado no Capítulo I, na virada para o século XXI, fortaleceu-se o debate público em torno da efetivação dos direitos das pessoas afrodescendentes, em maior ou menor medida, em todos os Estados Membros do Mercosul. Esse fortalecimento do debate público relacionado a justiça racial convergiu com um momento histórico em que os movimentos sociais e as organizações da sociedade civil passaram a enfatizar as formas de participação institucional, entendendo ser esta uma oportunidade de exercer controle social sobre a ação dos governos (SCHERER-WARREN, 2008; HERINGER e PITANGUI, 2001). Depois da eleição de Lula, Kirchner e Vázquez, a orientação liberal do governo paraguaio não teve correspondente no bloco<sup>91</sup>, proporcionando a expansão institucional de assuntos sociais de modo que seria impensável à época do Tratado de Assunção e mesmo do Protocolo de Ouro Preto, de acordo com os estudos do Capítulo II. Sob esses governos progressistas, foram estabelecidas instâncias sociais importantes, algumas das quais com potencial para trabalhar uma ideia de integração racial no Mercosul, no sentido de se elaborar ações conjuntas e políticas públicas intergovernamentais para a efetivação dos direitos da população afrodescendente.

O levantamento inicial desta pesquisa identificou a Reunião de Altas Autoridades em Direitos Humanos e sua Comissão Permanente sobre Discriminação, Racismo e Xenofobia como os espaços institucionais do Mercosul em que o tema racial e afrodescendente tem sido discutido com mais regularidade e frequência. Por essa razão, a análise das atividades desenvolvidas nessas instâncias são o objetivo principal do Capítulo III, a fim de se observar o histórico das discussões e das ações desenvolvidas em torno da população afrodescendente. Como a própria existência e atuação da Comissão Permanente relaciona-se diretamente com a instalação de instâncias multilaterais internacionais referentes ao tema racial, o funcionamento dessas

---

<sup>91</sup> Fernando Lugo assumiu a Presidência do Paraguai somente em 2008, quando importantes instâncias sociais do Mercosul já estavam estabelecidas. Lugo foi deposto em 2012, por meio de um golpe parlamentar que resultou na suspensão dos direitos do Paraguai como Estado Membro do Mercosul. A reincorporação do Paraguai ao bloco ocorreu somente em 2014, depois que o governo do colorado Horacio Cartes (2013-) foi eleito, em conformidade com a cláusula democrática do Mercosul.

instâncias e sua relação com o Mercosul são examinados neste capítulo. Ademais, indica-se uma possibilidade de atuação efetiva do Mercosul, envolvendo o Fundo de Convergência Estrutural e o Instituto de Políticas Públicas em Direitos Humanos.

### **3.1 O combate ao racismo em perspectiva internacional**

A normativa internacional e a avaliação do cumprimento dos compromissos são elementos estratégicos para que as organizações direcionadas ao desenvolvimento das pessoas afrodescendentes alcancem seus resultados. Em um ambiente internacional, os Estados são diretamente questionados por seus pares e pelas sociedades sobre suas práticas, com base em um entendimento universalmente consagrado (uma declaração ou uma convenção) – o ordenamento jurídico internacional, o qual, em última instância, configura-se como um grande acordo político, normalmente com baixa capacidade de coerção, mas alta capacidade de constrangimento público (GODINHO, 2009). No que se refere aos esforços de efetivação dos direitos das populações afrodescendentes, a análise das atas da Reunião de Altas Autoridades de Direitos Humanos do Mercosul demonstra que a política externa dos Estados Parte tem-se concentrado em processos multilaterais globais e hemisféricos, em prejuízo da elaboração de políticas públicas intergovernamentais elaboradas como estratégias regionais integracionistas. O processo de seguimento da III Conferência Mundial contra o Racismo, a Discriminação Racial, a Xenofobia e as Formas Conexas de Intolerância, no âmbito da Organização das Nações Unidas (ONU) e a negociação da Convenção Interamericana contra o Racismo, a Discriminação Racial e Formas Correlatas de Intolerância, no âmbito da Organização dos Estados Americanos (OEA), foram preocupações centrais dos principais espaços institucionais do Mercosul para assuntos relacionados à população negra.

As declarações e as convenções são consideradas normas internacionais às quais os Estados estão comprometidos, com maior ou menor nível de vinculação. De acordo com Rodrigo Godinho,

“pontos de apoio” internacionais podem revelar-se decisivos para a configuração relativa de coalizões domésticas favoráveis e contrárias a determinadas políticas públicas. Ainda que tenha ocorrência limitada no tempo – caso, por exemplo, associada à realização de conferências –, a afirmação de normas/instituições internacionais podem gerar momentum político que viabiliza a prevalência (ainda que temporária) de determinada coalizão no jogo político doméstico. Nesse contexto,

possibilitaria a implementação de políticas que, na ausência de tal “impulso mobilizador”, não seriam politicamente viáveis (2009, p. 74).

Ademais de Godinho (2009), muitos pesquisadores, como Matilde Ribeiro (1995), entendem as conferências internacionais como fóruns de visibilidade, de disputa do discurso e de enunciação dos problemas, além de importantes espaços de recomendações de políticas públicas para os governos nacionais. Nesse sentido, a III Conferência Mundial contra o Racismo, a Discriminação Racial, a Xenofobia e as Formas Conexas de Intolerância, organizada pela ONU, é amplamente considerada o mais importante evento mundial relacionado à garantia internacional dos direitos da população negra. Esta Conferência é parte da história de iniciativas que se originaram nos anos 1960, no contexto do regime de apartheid e da luta pelos direitos civis e políticos nos Estados Unidos e na África do Sul, quando a Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) aprovou a Convenção Internacional sobre a Eliminação da Discriminação Racial, em 1965, estimulando a adoção de ações afirmativas em benefícios de grupos sociais inferiorizados. Ademais, a Convenção inova na implementação de instrumento de monitoramento de compromissos, ao criar um mecanismo de supervisão, o Comitê para a Eliminação da Discriminação Racial<sup>92</sup> (CERD), com capacidade para analisar queixas individuais de violação da Convenção por parte dos Estados Partes.

Como demonstrado por Godinho (*idem*), passaram-se anos até que a ONU voltasse a adotar uma medida importante relacionada aos direitos dos afrodescendentes: a proclamação, em 1972, da Década de Ação para o Combate ao Racismo e à Discriminação Racial, com a finalidade de mobilizar governos e povos a enfrentar o problema. Com o entendimento de que os objetivos estabelecidos para o período 1972-1981 não haviam sido totalmente alcançados, outra Década foi anunciada com o mesmo intuito, no período 1982-1992, prevendo ações referentes a educação, proteção de minorias e combate ao apartheid. Ainda durante a Primeira Década, a ONU realizou a I Conferência Mundial para o Combate ao Racismo e à Discriminação Racial, em 1978, em Genebra, na Suíça. Uma segunda ocorreu na mesma cidade, cinco anos depois e, ademais de avaliar a Primeira Década, formulou medidas referentes ao combate ao

---

<sup>92</sup> Somente nos anos 2000, os Estados Membros do Mercosul submeteram-se amplamente ao CERD, ao aderirem a seu art. 14, que estabelece um procedimento de queixas individuais em relação à Convenção.

apartheid, educação e treinamento, meios de comunicação, promoção dos direitos das minorias e implementação de instrumentos internacionais.

Nos anos 1990, as conferências da ONU serviram como plataforma política para diversos assuntos sociais. No início da década, a Assembleia Geral das Nações Unidas deliberou que a Terceira Década de Ação para o Combate ao Racismo e à Discriminação Racial fosse iniciada em 1993, mesmo ano em que ocorreu a II Conferência Mundial sobre Direitos Humanos, realizada em Viena, em 1993<sup>93</sup>. A Conferência de Viena possibilitou dinâmicas que elevaram o tema racial à agenda de primeira ordem, ao ponto de os países-partícipes se comprometerem com a realização de uma conferência mundial sobre o racismo, que deveria ocorrer antes do ano 2000 (RIBEIRO, 1995). A articulação para a Conferência começou a ser impulsionada na Subcomissão para a Prevenção da Discriminação e Proteção de Minorias, em 1994 (AMBROSIO, 2011), em um contexto pós-Guerra Fria em que a ascensão mundial do capitalismo liberal convivia com aberrações sociais como o regime de apartheid na África do Sul e a política genocida em Ruanda. Finalmente, em 1997, a AGNU convocou uma Conferência Mundial, deliberando que o evento deveria ser precedido por duas reuniões do comitê preparatório e quatro reuniões regionais: Américas, Europa, África, Ásia-Oceania.

A Conferência Regional das Américas ocorreu em Santiago do Chile, de 5 a 7 de dezembro de 2000, com a participação dos governos de 35 Estados, até mesmo Estados Unidos e Canadá <sup>94</sup>. A Declaração e o Plano de Ação de Santiago fizeram referência a afrodescendentes, termo até então pouco utilizado e que, naquele momento, representou o reconhecimento de uma identidade social baseada não somente em características fenotípicas, mas também em considerações históricas e culturais (RODRÍGUEZ, 2004). Nesse sentido, a ampla utilização do termo “afrodescendente” correspondia ao processo da eu-lírica do poema de Victoria Santa Cruz, que ressignificou o ser negra desde uma característica negativa para uma característica positiva. A diferença é que, ao contrário do movimento negro internacional, a eu-lírica de Santa Cruz não precisou mudar os termos da discussão para mudar seu significado.

---

<sup>93</sup> A I Conferência Mundial sobre Direitos Humanos ocorreu em 1968, em Teerã, no Irã, e recomendou a consagração da indivisibilidade dos direitos humanos, princípio basilar da matéria.

<sup>94</sup> De acordo com Silvio Albuquerque e Silva (2011b), a participação de Estados Unidos e Canadá na Conferência Regional das Américas confere a esta um caráter inédito, uma vez que, no âmbito da ONU, esses países costumam trabalhar no grupo da Europa Ocidental. De todo modo, ambos os países acompanhariam o abandono da conferência por parte de Israel, fundamentalmente devido à discordância quanto a considerar o sionismo uma espécie de racismo, entre outros motivos.

As análises e propostas surgidas na Conferência Regional das Américas foram sistematizadas no Plano de Ação de Santiago, que seria apresentado em Durban. Para Romero Rodríguez (2004), a Conferência de Santiago representa uma baliza histórica para os movimentos afrodescendentes na América, por forçar o contato, o consenso e a articulação entre diversas organizações latino-americanas com atuação sobre o tema racial. Em Santiago, ficou demonstrada a existência de um movimento afrodescendente ativo na região, conceitualmente fortalecido e politicamente articulado. Ademais, foi a primeira vez que todos os Estados latino-americanos promoveram oficialmente a discussão do problema racial no continente, com forte acompanhamento das organizações e movimentos sociais orientados à efetivação dos direitos da população afrodescendente.

Portanto, a Conferência de Santiago indica a formação de uma estratégia coletiva identitária de âmbito regional, com potencial para tornar os afrodescendentes visíveis nas sociedades em que não estão, para situar as histórias e identidades nacionais em um nível mais amplo, que considere o lugar do continente africano e das pessoas escravizadas e seus descendentes na elaboração de políticas públicas para o desenvolvimento econômico, social e humano. Para Rodríguez (2004), a Conferência de Santiago consolida os afrodescendentes como um grupo social específico, sujeito e defensor de direitos, ao mesmo tempo em que orienta a elaboração das plataformas de mobilização e incidência das organizações.

Santiago obriga os afrodescendentes a gerar um quadro de ideias a partir de seus princípios e ofertar às sociedades suas visões no quadro do desenvolvimento social, uma leitura mais ampla e profunda dos direitos humanos. Isso nos traz *a formação, a capacitação, a necessidade de passar para uma etapa propositiva* de forma audaz, criativa, com um profundo conhecimento da história e do acionar do racismo<sup>95</sup> (RODRÍGUEZ, 2004, s/n, tradução livre).

Na análise de Gladys Lechini (2008), a Conferência de Santiago abriu antecedente chave para iniciativas relacionadas aos afrodescendentes latino-americanos,

---

<sup>95</sup> “Santiago obliga a los afrodescendientes a generar un cuadro de ideas a partir de sus principios y ofertar a las sociedades sus visiones en el cuadro del desarrollo social, una lectura más amplia y profunda de los DDHH. Esto nos trae la formación, la capacitación, la necesidad de pasar a una etapa propositiva de forma audaz, creativa, con un profundo conocimiento de la historia y del accionar del racismo”.

impulsionando os governos tanto à elaboração de um marco legal e conceitual que visibilizasse a população negra, quanto ao desenvolvimento de planos de combate ao racismo e à discriminação racial. O alto nível de organização alcançado em Santiago seria evidente alguns meses depois, na atuação proativa e influente que o Grupo América Latina e Caribe (GRULAC) desempenhou na Conferência de Durban.

A III Conferência Mundial contra o Racismo, a Discriminação Racial, a Xenofobia e as Formas Conexas de Intolerância, ou simplesmente Conferência de Durban, ocorreu na África do Sul, entre os dias 31 de agosto e 7 de setembro de 2001. A Conferência teve como slogan “Unidos para combater o racismo: igualdade, justiça e dignidade” e resultou em uma Declaração e um Programa de Ações com medidas práticas de prevenção, educação e reparações, com os quais todos os Estados Membros do Mercosul se comprometeram. Foram oito anos entre o compromisso de se realizar a Conferência de Durban e sua efetiva realização. Essa lentidão é um indicativo do nível de resistência em discutir o tema racial de maneira aberta, multilateral e com ampla cobertura midiática. Isso porque, segundo Silva

o racismo e as discriminações a combater e a superar se originam no interior dos Estados e são percebidos e enfrentados pelos governos de forma diferenciada. Ou seja, a realização da Conferência trazia em seu bojo a possibilidade concreta de que governos viessem a ser direta e publicamente questionados em suas práticas (2011a, s/n).

A Declaração e o Plano de Ação de Durban divide-se em uma parte declaratória e outra programática: a declaratória está composta por 38 parágrafos introdutórios e 122 parágrafos operativos, enquanto a programática tem 219 parágrafos. No que se refere a afrodescendentes, a Declaração e Plano de Ação de Durban foi fortemente influenciada pela Conferência Regional das Américas, reconhecendo às pessoas afrodescendentes seu lugar de vítima histórica de racismo e discriminação racial, tanto no ambiente público como no privado. A especificidade da discriminação contra mulheres e meninas também foi abordada pela Declaração, que recomendou que a perspectiva de gênero fosse incorporada às políticas, estratégias e programas de ação contra o racismo, a xenofobia e a intolerância correlata, ademais de defender a necessidade de combate enfático contra o tráfico de mulheres e crianças.

O Plano de Ação de Durban conforma o compromisso dos Estados Partes com a adoção de medidas estruturais e ações afirmativas destinadas a combater o racismo

contra afrodescendentes, dentre as quais a adoção de iniciativas de inserção econômica, social e cultura; o estudo e a remoção de fatores que impedem o acesso de afrodescendentes ao universo público; a alocação de recursos domésticos e internacionais destinados ao desenvolvimento de projetos favoráveis ao intercâmbio de informações e conhecimento tecnológico; a solução de contenciosos relacionados a terras ancestrais; o uso da internet como meio de conscientização; o respeito à diversidade religiosa (SILVA, 2011b). Considerando a amplitude e a importância dos compromissos assumidos, a Conferência de Durban logrou que, pela primeira vez, o documento final de uma conferência mundial contra racismo e discriminação racial fosse dotada de mecanismos de seguimento destinados a monitorar sua implementação.

A Conferência Mundial de Revisão sobre a Implementação da Declaração e Plano de Ação de Durban foi convocada em 2006 pela Assembleia Geral das Nações Unidas por meio da Resolução 61/149, tendo-se estabelecido que deveria ocorrer em 2009<sup>96</sup>.

Em 2004, Romero Rodríguez afirmava que

o tema da ‘vontade política’ é um elemento não consolidado no âmbito dos governos. Isto nos determina a observar que é fundamental a participação de setores étnico-culturais diferenciados na esfera da tomada de decisões para consolidar o conquistado na IICMCR [III Conferência Mundial Contra o Racismo]<sup>97</sup> (Rodríguez, 2004, tradução livre).

Uma importante resolução da Conferência de Santiago foi o compromisso de os países se articularem a fim de estabelecer uma convenção interamericana contra o racismo. Somente cinco anos depois de Santiago, em fevereiro de 2005, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) da Organização dos Estados Americanos (OEA) adotou uma medida nesse sentido, ao criar a uma *Relatoria Especial sobre os direitos das pessoas afrodescendentes e sobre a discriminação racial* – segundo Lechini

---

<sup>96</sup> Essa Resolução acabou influenciando o capítulo das Américas referente à Conferência de Durban (a essa altura, sem Estados Unidos e Canadá), uma vez que os países do GRULAC decidiram realizar, entre os dias 26 e 28 de julho de 2006, em Brasília, a Conferência Regional das Américas sobre os Progressos e os Desafios do Plano de Ação contra o Racismo, a Discriminação Racial, a Xenofobia e a Intolerância Correlata. Esta reunião, organizada pelos governos do Brasil e Chile e pelo Escritório do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos, foi a única conferência regional oficial destinada a avaliar os progressos e desafios na implementação de Durban.

<sup>97</sup> “el tema de la ‘voluntad política’ es un elemento no consolidado en el ámbito de los gobiernos. Esto nos determina a observar que es fundamental la participación de sectores étnicos culturales diferenciados en esfera de la toma de decisiones para consolidar lo logrado en la III CMCR”.

(2008), contando com forte contribuição do governo brasileiro. Logo em seguida, a Assembleia Geral da OEA encomendou ao órgão superior da organização a instituição de um grupo de trabalho encarregado de elaborar um projeto de Convenção Interamericana contra o Racismo e toda forma de Discriminação e Intolerância, que começou a funcionar em setembro de 2005 e apresentou o projeto de lei em abril de 2006 (LECHINI, 2008). A reafirmação da importância desta Convenção e a concertação para sua aprovação foram assuntos bastante caros à RAADH. Por ocasião da II Reunião, as delegações concordaram em trabalhar, no âmbito da OEA, para o consenso em torno da aprovação da Convenção.

Uma discussão mais avançada sobre a relação entre o Mercosul e as conferências e convenções internacionais é levada a cabo mais adiante.

### **3.2 O lugar da afrodescendência na Reunião de Altas Autoridades em Direitos Humanos**

O levantamento inicial de dados indicou que o espaço institucional do Mercosul em que a efetivação dos direitos das populações afrodescendentes é abordada de maneira específica e regular é a Reunião de Altas Autoridades em Direitos Humanos do Mercosul e Estados Associados (RAADH), em particular na Comissão Permanente Discriminação, Racismo e Xenofobia (CP-DRX)<sup>98</sup>. Com o objetivo de determinar o nível de elaboração das políticas públicas intergovernamentais no que se refere à efetivação dos direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais da população afrodescendente do Mercosul, foram analisadas atas das RAADHs e da reuniões da CP-DRX. Apesar das pesquisas em arquivos digitais e consultas diretas, não foi possível ter acesso a todas as atas de todas as reuniões, nem mesmo a todas as listas de pessoas e organizações participantes (ver quadro de reuniões). Mesmo assim, com as informações obtidas, foi possível realizar uma análise exploratória das preocupações e iniciativas relacionadas ao tema racial no Mercosul.

**Quadro 3. Atas analisadas**

Reunião	Reunião	Datas	Local	GT-DRX
---------	---------	-------	-------	--------

<sup>98</sup> Conforme mencionado na Introdução, outro espaço em que o tema racial costuma ser discutido com frequência é a Cúpula Social do Mercosul; contudo, esta é uma iniciativa da sociedade civil que ocorre de forma paralela às reuniões presidenciais do bloco, não conformando sua estrutura institucional, que é o limite analítico desta pesquisa.

Ordinária	Extraordinária			
I		Maio de 2005	Assunção	
II		Setembro de 2005	Montevideu	
III		Março 2006	Buenos Aires	
IV		Junho 2006	Buenos Aires	
V		Agosto 2006	Brasília	X
VI		Dezembro 2006	Brasília	
VII		Março 2007	Assunção	
VIII		31 Maio-1 Junho 2007	Assunção	
IX		Agosto 2007	Montevideu	
X				
XI		Março 2008	Buenos Aires	X
XII		Junho 2008	Buenos Aires	
XIII		Setembro 2008	Porto Alegre	
XIV		Novembro 2008	Brasília	X
XV		Abril 2009	Assunção	X
	I	Junho 2009	Assunção	X
XVI		Setembro 2009	Montevideu	
	II	Novembro 2009	Montevideu	
XVII		Março 2010	Buenos Aires	X
XVIII		Outubro 2010	Brasília	X
	III	Dezembro 2010	Foz do Iguazu	
XIX		Abril 2011	Assunção	X
XX*		Dezembro 2011	Montevideu	X
XXI		Março 2012	Buenos Aires	
XXII		Setembro 2012	Porto Alegre	
	IV	Novembro 2012	Brasília	
	V	Março 2013	Montevideu	

XXIII		Junho 2013	Montevideu	X
XXIV		Novembro 2013	Caracas	X
XXV*		Novembro 2014	Buenos Aires	
XXVI*		Mai 2015	Brasília	

A Reunião de Altas Autoridades em Direitos Humanos do Mercosul e Estados Associados (RAADH) é um órgão criado pela Decisão CMC n. 40/04, de dezembro de 2004, sob a Presidência Pro Tempore do Brasil. Embora o Mercosul contasse, desde o Protocolo de Ushuaia, com uma cláusula democrática relacionada à proteção do Estado de direito e dos direitos humanos, a instituição de uma instância sobre a matéria conferia capital político ao bloco, além de ser mais um mecanismo para a atuação dos operadores dos direitos humanos. A I Reunião ocorreu em maio de 2005, em Assunção, no Paraguai, quando foram identificados três temas de importância central para os países da região: infância; tráfico de pessoas; verdade e justiça. Desse modo, a agenda oficial de implementação da RAADH não incorporava o tema racial (MERCOSUL, 2005b).

Um diferencial da implementação da Reunião de Altas Autoridades em Direitos Humanos foi a abertura de um canal de diálogo entre o Mercosul e a sociedade civil especializada de ampla representatividade social. Desde esse início, os representantes da sociedade civil destacaram a necessidade de que a Reunião fosse um espaço de consulta a todos os sujeitos que, em alguma medida, pudessem ser afetados com as decisões dos órgãos encarregados de cumprir os direitos humanos nos diferentes países<sup>99</sup>. Segundo a ata da primeira Plenária, os participantes não governamentais entenderam a abertura a setores não estatais como uma demonstração de genuíno interesse em aprofundar o processo de integração, ao consolidar espaços de participação democrática (MERCOSUL, 2005b). De fato, ainda que, oficialmente, a sociedade civil não tenha poder deliberativo e suas intervenções na Reunião sejam limitadas, a adoção do consenso como regra decisória geral no Mercosul beneficia a consideração dos posicionamentos não governamentais.

O Plano de Ação de Durban previa a realização de espaços de seguimento de seu programa, e a Reunião de Altas Autoridades do Mercosul foi impelida a abordar o tema

---

<sup>99</sup> Na ocasião, as autoridades receberam dos assistentes da sociedade civil o documento *Propuestas de la Plataforma Interamericana de Derechos Humanos a la Reunión de Altas Autoridades del Mercosur en Temáticas de Derechos Humanos*. Não foi possível encontrar o documento, a fim de analisar se há aportes referentes a direitos das pessoas afrodescendentes.

racial. O assunto surge logo na reunião seguinte, em setembro de 2005, impulsionado pela proximidade da Conferência Regional das Américas sobre os Avanços e Desafios do Plano de Ação contra o Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerâncias Correlatas, que ocorreu em Brasília, em julho de 2006, organizada, por pressão das organizações da sociedade civil, pelos governos do Brasil e do Chile e pelo Escritório do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos.

Nesse momento, já se esboçava um consenso em torno da criação de uma instância específica para discutir assuntos relacionados ao racismo, onde seriam inseridas as questões relacionadas às populações afrodescendentes. A delegação do Brasil propôs e as demais concordaram em criar, no âmbito do Mercosul, um espaço específico dedicado a temas de discriminação racial e xenofóbica, com vistas “ao estudo e intercâmbio de experiências e políticas para a promoção da igualdade racial<sup>100</sup>” (MERCOSUL, 2005c). O Uruguai chegou mesmo a declarar seu apoio para a criação de um instituto especificamente destinado a cuidar de temas voltados aos afrodescendentes da região mercosulina. Por fim, a rede *Alianza Estrategica Afro Latinoamericana y Caribeña*, em conjunto com a delegação do Brasil, sugeriu a criação de um grupo de trabalho do Mercosul sobre a promoção da igualdade racial, que desse encaminhamento aos temas tratados na Conferência de Durban. Apesar dessas manifestações dos representantes do Brasil, do Uruguai e da *Alianza Estrategica Afro Latinoamericana y Caribeña*, à ocasião da II RAADH nenhuma providência foi tomada no sentido de se criar um espaço focado nos problemas das populações afrodescendentes.

Racismo, discriminação e xenofobia foi um ponto específico na agenda da III RAADH. Aprovou-se a formação de uma instância para cuidar de temas referentes a afrodescendentes e aborígenes, com pelo menos dois objetivos expressos: contribuir para o avanço de políticas públicas relacionadas ao tema do fórum e promover a articulação com a sociedade civil. Todas as delegações manifestaram apoio à iniciativa, salvo uma: “a delegação do Paraguai manifestou que este tema não está instalado na agenda de seu país<sup>101</sup>” (MERCOSUL, 2006a) – clara demonstração da prática paraguaia de ignorar as demandas específicas de sua população afrodescendentes, como aquelas da comunidade Kamba Kua, nos arredores de Assunção<sup>102</sup>.

---

<sup>100</sup> “al estudio e intercambio de experiencias y políticas para la promoción de la igualdad racial”.

<sup>101</sup> “la delegación de Paraguay manifestó que este tema no está instalado en la agenda de su país”.

<sup>102</sup> Para uma noção sobre a população afrodescendente no Paraguai, ver Capítulo I.

Na agenda da IV RAADH, realizada em Buenos Aires, racismo, discriminação e xenofobia aparecem como tema de interesse permanente, a proposta brasileira de estabelecimento de um grupo de trabalho específico se materializou somente em agosto de 2006, quando se instalou o Grupo de Trabalho sobre Promoção da Igualdade Racial (GT-PIR), durante a V RAADH. Ficou definido que o GT-PIR funcionaria em caráter permanente, sendo coordenado pelo país titular da Presidência Pro Tempore e que as reuniões ocorreriam sempre à véspera de cada Reunião de Altas Autoridades em Direitos Humanos.

A leitura do documento de criação do GT-PIR demonstra que este surgiu para cuidar exclusivamente de temas raciais. Com o objetivo deliberado no sentido de garantir continuidade aos Planos de Ação de Santiago, Durban e Brasília e de fortalecer a Convenção Interamericana contra Racismo, Discriminação e Intolerância, as ações a que o GT-PIR se propunha eram todas voltadas ao tema racial:

As ações esperadas para o GT são:

- intercâmbio de experiências e melhores práticas na área de promoção da igualdade racial nos países do MERCOSUL, com vistas a identificar programas e ações cujos resultados têm sido mais eficazes no combate ao racismo e a todas as formas de discriminação na subregião;
- impulso e fortalecimento para a elaboração, execução e monitoramento de planos nacionais de promoção da igualdade racial;
- fortalecimento das instituições governamentais nacionais responsáveis pelo tema da promoção da igualdade racial e combate ao racismo, garantindo a participação, por meio de representação, de organizações das sociedades civis nacionais;
- promover campanhas públicas unificadas na subregião para conferir visibilidade ao tema;
- discussão sobre a possibilidade de se estabelecer recorte étnico-racial para o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), algo como um 'Índice de Igualdade Racial', nos países membros e associados.

A participação no GT limitou-se a órgãos governamentais dos Estados membros e dos Estados associados, bem como a membros da sociedade civil que tivessem representação juntos a esses órgãos. A única outra maneira possível de participar do GT seria na condição de convidado especial do próprio GT, que prevê essa possibilidade ao atribuir-se a tarefa de estabelecer o tema prioritário a ser tratado na reunião seguinte.

Das atribuições que o GR-PIR se incumbiu, estavam a criação de espaços virtuais de interação e a formação de um banco de dados com o resultado do intercâmbio de experiências, pesquisas, resoluções e publicações.

Foi na VI Reunião, a primeira em que o Grupo de Trabalho sobre Promoção da Igualdade Racial se reuniu, que a delegação da Argentina propôs que a mudança de nome para Grupo de Trabalho contra Discriminação, Racismo e Xenofobia, “pois, assim, trataria da erradicação do preconceito em relação a todos os grupos que sofrem discriminação”<sup>103</sup> (MERCOSUL, 2006d). Por um lado, a argumentação dos argentinos era inclusiva, estando ao encontro até mesmo de determinados segmentos da sociedade civil<sup>104</sup>. Por outro, a adoção dessa proposta dispersava os recursos do grupo, que não mais se concentrava em realizar justiça racial, mas se comprometia a cuidar também de outros problemas sociais. De modo algum essa observação minimiza os danos da discriminação sexual ou nacional (mesmo porque, não raro, ambas têm fundamento racial); contudo, cabe refletir se essa é a melhor estratégia para abordar esses problemas. Ademais, observa-se o caráter semântico da mudança, que passa a conferir uma conotação focada no problema, ao invés de focada no objetivo ou na solução.

Em 2009, foi convocada a I Reunião Extraordinária das Altas Autoridades em Direitos Humanos, a fim de discutir a estrutura desta instância. Buscando-se racionalizar os trabalhos da RAADH, a definição dos critérios para reunir foros e incorporar novos temas levou ao estabelecimento de diferenciação entre Comissões Permanentes, Grupos de Trabalho e Temas de Agenda. Foi nesse contexto que se elevou o Grupo de Trabalho Discriminação, Racismo e Xenofobia à condição de Comissão Permanente, onze reuniões depois de sua criação<sup>105</sup> (MERCOSUL, 2009c).

No debate sobre o plano de trabalho 2008-2009, ficou claro que a maior parte da carga de trabalho da RAADH recai sobre os grupos de trabalho e, nesse sentido, propôs

---

<sup>103</sup> Meses depois, delegação argentina voltou a defender que o GT-DRX incluísse efetivamente em suas discussões a xenofobia. É evidente que existe uma forte percepção por parte do governo da Argentina de que a xenofobia é um grande problema do Estado. Importante notar, contudo, que a xenofobia é determinada por um componente racial, direcionando-se, em regra, às pessoas não brancas. Conforme indicado por Alejandro Frigerio (2008), os descendentes de brancos (italianos e espanhóis) são compreendidos como argentinos logo na primeira geração de descendentes, ao contrário de caboverdianos, bolivianos e japoneses, que podem passar gerações como sujeitos migratórios.

<sup>104</sup> Nessa mesma Reunião, uma participante da sociedade civil, em representação da *Federación Argentina de Lesbianas, Gays, Bisexuales y Trans* e integrante do Conselho Assessor do *Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo* (INADI), propôs incluir Discriminação ao nome da instância contra destinada a combater racismo e xenofobia, além de que se formasse um grupo de trabalho específico sobre diversidade sexual e discriminação.

<sup>105</sup> Doravante, todas a denominação Comissão Permanente contra Discriminação, Racismo e Xenofobia (CP-DRX) será aplicada tanto em referência ao Grupo de Trabalho de Promoção da Igualdade Racial (GT-PIR) quanto ao Grupo de Trabalho contra Discriminação, Racismo e Xenofobia (GT-DRX).

que as discussões em torno da reformulação da Reunião considerasse facultar maior autoridade aos grupos de trabalho e limitar as sessões plenárias a uma vez por semestre, com a finalidade de consagrar politicamente as conclusões alcançadas no âmbito dos grupos<sup>106</sup>. Assim, em 2009, foi convocada uma reunião extraordinária para tratar da modificação da estrutura das Reuniões de Altas Autoridades em Direitos Humanos.

A análise das fontes primárias permitiu a identificação de quatro assuntos principais no âmbito da RAADH e, por conseguinte, do CP-DRX: coordenação em instâncias internacionais multilaterais, índices de identidade e igualdade racial, intercâmbio de experiências e informações, e educação em direitos humanos. Este não é um elenco taxativo, pois outros assuntos também foram discutidos e deliberados na Reunião, conforme demonstrado a seguir.

### **3.2.1 Coordenação em instâncias internacionais multilaterais**

Conforme mencionado, a normativa legal em âmbito mundial e hemisférico foi uma preocupação central para a Reunião de Altas Autoridades em Direitos Humanos e sua Comissão Permanente contra Discriminação, Racismo e Xenofobia. A concertação em torno do seguimento de Durban e da aprovação dos mecanismos no âmbito da OEA foram prioritários da agenda do GT. Em 2008, foi acordado que o piso das discussões e da atuação do Mercosul para estes marcos jurídicos é a Conferência das Américas de 2000, realizada em Santiago do Chile.

Os sócios buscaram “conferir maior visibilidade a posições do Mercosul nessas instâncias, visando a imprimir ao bloco uma identidade na qual a promoção e a proteção dos direitos humanos fique claramente refletida” (MERCOSUL, 2009d, p. 13). Portanto, assim como há uma orientação própria do Mercosul em benefício da concertação política, também a Comissão Permanente busca concertar no sentido de que o bloco estabeleça posição comum em assuntos relacionados a raça, discriminação, xenofobia, diversidade sexual, educação em direitos humanos, entre outros. Raramente, contudo, as atas registraram tensões e diferentes posições dos países.

---

<sup>106</sup> Ata XII RAADH, 2008, p. 15.

A Assembleia Geral das Nações Unidas estabeleceu, por meio da Resolução 61/149, de 2006, que no ano de 2009 seria realizada a Conferência de Avaliação da Implementação da Declaração e do Plano de Ação de Durban – portanto, desde as primeiras Reuniões foram instaladas discussões relacionadas ao processo de seguimento de Durban.

Entre maio e setembro de 2008, deveriam ser realizadas conferências preparatórias em nível regional e, no caso da Conferência Regional das Américas<sup>107</sup>, a organização ficou a cargo do Brasil. Houve uma preocupação no sentido de que o Mercosul se apresentasse como bloco na Revisão de Durban, por parte do Foro de Afrodescendentes do INADI, que expressou preocupação a respeito da participação da sociedade civil no evento. A Conferência de Avaliação das Américas foi realizada entre os dias 17 e 19 de junho de 2008, em Brasília, e, de fato, foi a única das regionais a ter participação ativa da sociedade civil, por meio do Fórum da Sociedade Civil, que ocorreu entre 13 e 15 de junho de 2008. Na oportunidade, os representantes da sociedade civil preparam um documento de avaliação que, em tese, serviu de base para as discussões oficiais – em tese, porque, como bem observado pelos delegados do Chile, as datas entre a reunião da sociedade civil e a reunião oficial eram bastante próximas, dificultando o estudo aprofundado das considerações oriundas de instâncias não governamentais especializadas.

A delegação do Brasil lamentou a polarização em Durban e, para evitar que isso ocorra na Conferência de Revisão de Durban, o Brasil defendeu a importância de se estabelecer consensos no âmbito do Mercosul (MERCOSUL, 2008a). Logo depois da conferência preparatória em Brasília, os representantes da sociedade civil se manifestaram no mesmo sentido, ao solicitar que

[...] os países do Mercosul tenham questões fechadas com antecedência. As delegações não podem limitar-se a intervenções secundárias ou de não essência. Atuando como bloco, tem-se que atuar conjuntamente e garantir a presença das vítimas de racismo no processo de Revisão de Durban; - fossem ampliadas as oportunidades de comunicação entre os países do Mercosul e as organizações sociais; - fosse considerada a transversalidade de gênero; - os países reconhecessem a importância de envolver neste processo redes que já

---

<sup>107</sup> A Conferência Regional das Américas é integrada por América Latina e Caribe, uma vez que Estados Unidos e Canadá se retiraram precocemente do processo de Durban. (Paula, 2010).

estão mobilizadas e trabalham com a questão da imigração e que podem ser utilizadas para a articulação de políticas públicas; - que atentassem também para a necessidade de se repensar a linguagem utilizada como estratégia de minimizar as resistências (MERCOSUL, 2008d, p. 4).

Existe um consenso regional em benefício do fortalecimento do sistema interamericano de direitos humanos (MERCOSUL, 2012a), o que significa que a reafirmação da importância da construção de uma Convenção Interamericana contra o Racismo e Toda Forma de Discriminação e Intolerância, no âmbito da OEA, foi caro à Reunião de Altas Autoridades em Direitos Humanos do Mercosul. O zelo em torno da Convenção resultou na própria participação de representantes da Comissão Interamericana de Direitos Humanos em encontros da Reunião. A Convenção foi objeto de muitos debates conceituais e resistência política, e o projeto só foi finalmente aprovado em junho de 2013, depois de oito anos de negociações<sup>108</sup>. Nesse período, o CP-DRX fez com que a Reunião alcançasse o entendimento, tanto por parte dos delegados governamentais quanto por parte dos representantes da sociedade civil, de que se devia dar uma ampla definição de discriminação, racismo e intolerância, capaz de atender às diferentes particularidades, com que concordaram expressamente as delegações de Argentina, Brasil e Uruguai.

Assim como ocorre no processo de Durban, Estados Unidos e Canadá também não se incorporaram a essa iniciativa do sistema interamericano, tornando-a essencialmente latino-americana e caribenha. O posicionamento dos países do Norte hemisférico é causa de preocupações dos governos associados no Mercosul. Em 2008, por exemplo, o então Ministro Vannuchi, da Secretaria Especial de Direitos Humanos do Brasil, questionou “até quando os países e o sistema interamericano de direitos humanos irão se contentar com a ausência constante dos EUA e do Canadá e com sua resistência em reconhecer a legitimação do sistema interamericano” (MERCOSUL, 2008d, p. 24), indagação que segue sem resposta.

---

<sup>108</sup> Em realidade, as disputas políticas e conceituais fizeram com que duas normativas fossem aprovadas: a Convenção Interamericana contra Toda Forma de Discriminação e Intolerância e a Convenção Interamericana contra o Racismo, a Discriminação Racial e Outras Formas de Intolerância (esta última, com uma definição juridicamente vinculante de racismo, superando o marco jurídico internacional na matéria.

### 3.2.2 Indicadores raciais

Assim como consagrado na Declaração e Plano de Ação da Conferência de Durban, existe um entendimento generalizado acerca da potencialidade da informação obtida por meio dos censos, no sentido de produzir conhecimento sobre a realidade e as necessidades imediatas e estruturais da população. A inclusão da variável de raça/etnia nos censos nacionais revela quantos são e em que condições vivem as populações afrodescendentes, permitindo a elaboração de políticas públicas direcionadas a essa população e, conseqüente, a efetivação dos direitos humanos dos afrodescendentes. Mesmo assim, conforme demonstrado no Capítulo I, é possível observar resistência em inserir indicador racial no levantamento da população, em particular no Paraguai e na Venezuela<sup>109</sup>, como se isso fosse causar uma fragmentação social. Essa atitude encobre e reproduz a lógica de classificação racial explicada por Quijano (2005), uma vez que é difícil tomar medidas referentes a grupos populacionais que se desconhece.

A construção de um sistema de indicadores em matéria de direitos econômicos, sociais e culturais é tema recorrente de discussão na Reunião de Altas Autoridades de Direitos Humanos. A primeira vez em que o assunto surgiu foi na segunda edição da Reunião, quando foi criado o Grupo de Trabalho sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (GT-DESC), que começou a trabalhar com indicadores de progresso em matéria de direitos humanos. Desde então, o assunto esteve em pauta em todas os encontros da RAADH. Considerando as discussões ocorridas no GT-DESC em torno da XI RAADH, a posição da Plenária tendeu a que se desse um enfoque de direitos humanos no desenho e na implementação de políticas públicas.

Em 2008, aprofundou-se, essa discussão em torno do direito ao trabalho e, entre os oito aspectos que o GT considerou imprescindíveis para responder à necessidade de efetivação deste direito, está o da não discriminação e o da igualdade no trabalho<sup>110</sup>,

---

<sup>109</sup> Na III RAADH, ocorrida em 2005, a representante da Venezuela apresentou os indicadores sociais utilizados no país, como insumo para a confecção própria do Mercosul de indicadores de progresso em direitos econômicos, sociais e culturais. Dos nove indicadores sociais e três indicadores sociodemográficos, nenhum se refere a raça. Segundo o Instituto Nacional de Estatística e o Sistema Especializado SISOV (Sistema Integrado de Indicadores Sociais da Venezuela), indicadores sociais: educação, saúde, nutrição e alimentação, gasto social, emprego, população, habitação e seus serviços sociais, desenvolvimento humano e desigualdade, segurança social e segurança cidadã. Indicadores sociodemográficos: infância, adolescência e mulheres.

<sup>110</sup> Os demais aspectos acordados no GT são: emprego de qualidade e quantidade suficiente; ingressos adequados; trabalho infantil; trabalho forçado; proteção social; seguridade social e saúde no trabalho; tripartismo e diálogo social. Ademais, foi deliberado que todos os indicadores devem ser desagregados por gênero e etnia (MERCOSUL, 2008b).

acordando que todos os indicadores devem ser desagregados por gênero e etnia (MERCOSUL, 2008b). O mesmo foi deliberado em relação ao desenvolvimento de indicadores do direito à educação, abrangendo a desagregação por sexo, raça/cor, rural/urbano e nível de renda<sup>111</sup>. Isso significa que questões relacionadas tanto à igualdade racial quanto à igualdade de gênero devem constituir uma variável importante no momento de avaliar se os países estão garantindo os direitos humanos, em particular aqueles referentes aos direitos econômicos, sociais e culturais.

A RAADH havia pensado em elaborar um Guia Metodológico sobre Discriminação, Racismo e Xenofobia; com essa finalidade, solicitou que os países enviassem informações sobre seus próprios indicadores na matéria. Em novembro de 2008, no âmbito do Seminário “Afrodescendentes no Mercosul”, o Brasil propôs a criação de um índice de igualdade racial, sem que, contudo, a ideia fosse levada adiante.

No começo de 2009, a representação da Argentina

solicitou que se voltasse a incluir na agenda do GT DRX o intercâmbio entre institutos nacionais de estatísticas para discutir e prover critérios de medição de população afro, indígena e brecha racial... a RAADH assinalou a invisibilização da população afro nos países dos Estados Partes do Mercosul e Estados Associados (sic)<sup>112</sup> (MERCOSUL, 2009a, p. 4).

A ideia apontava para a construção de um modelo de dados estatísticos relacionados ao conhecimento da população afrodescendente no Mercosul. Nesse sentido, a Plenária sugeriu que fossem buscadas experiências em outros países. Em 2013, o IPPDH e a Oficina Regional da Unesco firmaram acordo para a sistematização de sistemas de indicadores em matéria de discriminação, racismo e xenofobia (MERCOSUL, 2013a).

Embora a incorporação da perspectiva racial aos indicadores sociais e econômicos seja percebida como uma necessidade pelos agentes envolvidos no desenvolvimento do projeto de integração do Mercosul, os resultados obtidos ainda não apresentaram um panorama abrangente sobre as condições de vida população

---

<sup>111</sup> Ata da XIII RAADH, 2008, p. 4.

<sup>112</sup> “... solicitó se vuelva a incluir en la Agenda del GT DRX el intercambio entre institutos nacionales de estadísticas para discutir y proveer criterios de medición de población afro, indígena y brecha racial... La RAADH señaló la invisibilización de la población afro en los países de los Estados Partes del Mercosur y Estados Asociados (sic)”.

afrodescendente da região. No que se refere a iniciativas efetivamente levadas a cabo, ademais da coordenação em instâncias multilaterais, a realização de seminários foi também utilizada como instrumento de integração racial, conforme demonstrado no item seguinte.

### **3.2.3 Intercâmbio de experiências e de informações**

A Ata da XIII registra uma manifestação não identificada, cabível na realidade de qualquer representante afrodescendente do bloco:

Hoje me permito descrever a articulação dos movimentos afrodescendentes como de urgência política, a maioria dessas comunidades vivem em uma situação de pobreza e miséria, sair desse atoleiro não é uma simples luta local ou nacional, exige uma agenda internacional de cooperação e muita integração<sup>113</sup> (MERCOSUL, 2008c, tradução livre).

Em 2008, a Reunião de Altas Autoridades em Direitos Humanos considerou que os temas relacionados a indígenas e a afrodescendentes deveriam ser aprofundados e, nesse sentido, propôs a organização de um seminário o mais breve (MERCOSUL, 2008b). Logo ficou decidido que o seminário seria relacionado à afrodescendência, “devido à percepção da recente tendência a um retrocesso nas ações de implementação de combate à discriminação” (MERCOSUL, 2008c p. 9). A delegação do Paraguai foi a única, entre as presentes, a manifestar ressalva quanto à realização do seminário, alegando que seria necessário realizar consultas internas, uma vez que a seguinte Presidência Pro Tempore pertencia àquele país. Não foi necessário. O evento ocorreria em novembro de 2008, quando, no âmbito da XIV RAADH, o encontro do GT-DRX realizou-se na forma do “Seminário Afrodescendentes do Mercosul e Países Associados”, em Brasília. No âmbito do Seminário, a delegação do Uruguai

---

<sup>113</sup> “La articulación de los movimientos afrodescendientes hoy me permito describirla como de urgencia política, la mayoría de esas comunidades viven en una situación de pobreza y miseria, salir de ese atolladero no es una simple lucha local o nacional, exige una agenda internacional de cooperación y mucha integración”.

apontou a importância do reconhecimento da diversidade cultural e a necessidade de um maior estudo sobre questões étnico-raciais e que, sendo nossa sociedade fruto de uma educação eurocêntrica, é comum se reproduzir nas relações que se travam dentro do universo escolar vários preconceitos, mesmo que inconscientemente. A delegação ressalta também os efeitos da discriminação e da homogeneização. A primeira por marginalizar grupos, a segunda por desapropriar e desconsiderar as formas de vida desses grupos (MERCOSUL, 2008d, p. 6).

Conforme demonstrado no Capítulo I deste estudo, ao contrário do que ocorre no Brasil e na Venezuela, onde presença e a contribuição negra é difícil de ser negada, nos demais países do Mercosul a presença negra é mais fácil de ser camuflada, porque é menos visível. Essa *invisibilidade* dos negros é bastante mencionada em textos referentes a afrolatinos. A invisibilidade ocorre não só dentro das próprias sociedades nacionais, mas também no imaginário dos países vizinhos em relação uns aos outros. Na plenária da XI RAADH, por exemplo, a delegação brasileira demonstrou surpresa pela existência de um foro de afrodescendentes na Argentina – o que, em realidade, revela um estranhamento quanto à própria existência de afrodescendentes na Argentina. Nesse sentido, o Mercosul tem a possibilidade de elaborar políticas públicas para que os Estados Membros conheçam não só as próprias sociedades nacionais, mas também para que se conheçam e reconheçam entre si.

No espaço do seminário, os argentinos defenderam que outros grupos discriminados, como indígenas e migrantes, também vissem avançar os trabalhos de defesa de seus direitos. Uma demanda, de fato, legítima; esta alegação, contudo, em uma realidade de negação da presença afrodescendente e em um espaço direcionado a pensar a realidade dos negros serve somente a comprometer a visibilização destes.

Um segundo seminário referente à afrodescendência foi promovido, nos dias 7 e 8 de maio de 2015, pela Reunião de Altas Autoridades em Direitos Humanos do Mercosul: “Pensar os Direitos dos Afrodescendentes no Mercosul”. Durante a realização deste seminário, a Comissão Permanente contra Discriminação, Racismo e Xenofobia apresentou o plano de trabalho que estabelece a Reunião de Autoridades sobre Direitos dos Afrodescendentes (RAFRO), que deve começar seus trabalhos em 2016.

Os seminários podem ser importantes pontos de inflexão para refletir sobre as diferentes negritudes nos países do Mercosul. Se combinados com um processo educativo amplo e sistemático, podem transformar as culturas de opressão.

### **3.2.4 Educação em Direitos Humanos**

Referindo-se à educação em direitos humanos, no contexto das recomendações da Conferência de Durban, Silvio Silva mostra que

A Declaração reconheceu que a educação em todos os níveis e idades, “em particular a educação em direitos humanos”, era uma chave para mudar atitudes e comportamentos baseados no racismo, na discriminação racial, na xenofobia e na intolerância correlata. Ressaltou-se que a ‘educação de qualidade’, a eliminação do analfabetismo e o acesso à educação universal primária gratuita poderiam contribuir para a construção de sociedades mais inclusivas e justas. Sublinharam-se igualmente os laços existentes entre o direito à educação e a luta contra o racismo (2011b, pp. 191-192).

As discussões do Grupo de Trabalho contra Discriminação, Racismo e Xenofobia levaram os delegados a concluir pela necessidade de tornar transversal, dentro da RAADH, a problemática da discriminação. Desse modo, por iniciativa conjunta de Argentina e Brasil, deliberou-se solicitar à Plenária encaminhamento para que, a partir da X Reunião, o GT-DRX articulasse encontros com outros GTs, como o de Educação, Cultura e Direitos Humanos (Mercosul, 2007c). Finalmente, na XIII RAADH, em setembro de 2008, realizou-se uma sessão conjunta entre o GT-DRX e o GT de Educação em Direitos Humanos, conforme havia sido proposto em ocasiões anteriores. Ficou decidido que as delegações apresentariam uma proposta de trabalho conjunto entre os dois GTs, a qual não foi localizada.

Os delegados recorrentemente indicaram políticas públicas educacionais como as melhores estratégias de combate ao racismo. Em 2008, a delegação argentina defendeu na CP-DRX que o trabalho em nível regional fosse focalizado no âmbito da

educação, de campanhas publicitárias e de legislação anti-discriminatória (MERCOSUL, 2008c). Na mesma reunião, os brasileiros defenderam a cooperação entre países do Mercosul e Associados para a elaboração de material didático sobre promoção de igualdade racial, combate ao racismo e todas as formas de discriminação. Contudo, a defesa generalizada da educação em direitos humanos demoraria anos para se tornar ação. Desde setembro de 2008, a RAADH havia deliberado a realização de um seminário de educação em direitos humanos, que deveria ocorrer durante a XIV Reunião (MERCOSUL, 2008c), adiado em virtude da realização do Seminário Afrodescendentes no Mercosul.

No âmbito do Seminário Afrodescendente, a delegação uruguaia demonstrou como as dificuldades de acesso do direito à educação são mais intensas para os jovens negros e a Diretora da Associação Brasileira de Pesquisadores Negros/ABPN fez um relato da história do ensino para a educação sem discriminação. Houve uma percepção generalizada de que o trabalho com educação é imprescindível não só para responder aos compromissos internacionais, mas à própria cultura de paz na região.

Na mesma Reunião em que desenvolveu este seminário, a Plenária decidiu pela elaboração de um relatório sobre o panorama do desenvolvimento de políticas públicas em educação em direitos humanos nos Estados Membros e Associados do Mercosul, com as experiências e boas práticas no combate à discriminação, ao racismo e à xenofobia (MERCOSUL, 2008d). Entretanto, o Relatório não foi localizado e o Seminário de Educação em Direitos Humanos ocorreria somente em 2015, em Brasília, no âmbito da XXVI RAADH<sup>114</sup>.

### **3.2.5 Povos nativos**

Em termos de diversidade racial, os povos indígenas e as populações afrodescendentes foram os segmentos sociais mais debatidos nos encontros da Reunião de Altas Autoridades em Direitos Humanos do Mercosul. Ainda que, por questões circunstanciais, o seminário sobre afrodescendentes tenha se antecipado ao seminário sobre povos indígenas, medidas significativas foram adotadas pela Reunião em

---

<sup>114</sup> Em agosto de 2014 foi realizado o Seminário Interdisciplinário em Direitos Humanos para o Mercosul, organizado pelo Instituto de Políticas Públicas em Direitos Humanos do Mercosul, em conjunto com o Instituto Interamericano de Direitos Humanos e a Faculdade de Direito da Universidade Nacional de Rosário. Nota-se, contudo, que o seminário não tratou especificamente de educação em direitos humanos.

benefício indígena. Nesse sentido, o governo brasileiro propôs que, durante a Assembleia Geral da ONU do ano de 2006, todos os Estados se manifestassem sobre a importância da Declaração dos Povos Indígenas para o sistema internacional de direitos humanos. Argentina, Chile e Colômbia apresentaram ressalvas ao texto da Declaração, indicando a existência de argumentos conflitantes entre Brasil e Argentina, no que se refere às populações originárias – os quais, infelizmente, não foram explicitados em ata. Também a Declaração Americana dos Povos Indígenas foi assunto recorrente, tendo o Equador como forte advogado, mas o dissenso sobre questões chave resultaram em negociações ineficazes.

Em 2009, depois da realização do Seminário Afrodescendentes no Mercosul, o GT concluiu que havia a necessidade de se realizar um seminário sobre indígenas, com participação ativa dessas comunidades<sup>115</sup>. O Seminário ocorreria em dezembro de 2013, sob a PPT da Venezuela, e, nessa mesma ocasião, seria estabelecido uma reunião especializada, vulgarmente denominada Mercosul Indígena.

O tema da representação midiática das populações afrodescendentes é bastante caro a organizações defensoras dos direitos das pessoas negras, de modo que a reinserção desse assunto nas discussões da Reunião atenderia a uma exigência importante do ativismo pela efetivação dos direitos dos afrodescendentes. Contudo, a análise das atas demonstra que a Venezuela participou dos encontros da RAADH e do GT-PIR/CP-DRX com baixa frequência, sendo possível verificar a ausência de representação venezuelana em muitas ocasiões.

Em 2008, a Argentina sugeriu que se criasse um observatório regional de discriminação no futebol, com base em uma iniciativa do próprio governo argentino, o Observatório do Futebol, que busca monitorar comportamentos discriminatórios de torcidas, juízes, jogadores e jornalistas (MERCOSUL, 2008c). Embora a ideia tenha sido retomadas em outras ocasiões, a iniciativa não foi adiante em nível regional, ainda que o problema do racismo e da xenofobia seja comum no mundo do futebol.

Na XIX, em 2011, a CP DRX propôs que o Mercosul realizasse “uma campanha conscientização e visibilização sobre migrantes e refugiados”, com apoio de organismos internacionais. Aparentemente, essa ideia não se desenvolveu, mas seria importante, sobretudo levando em consideração o expressivo aumento de estudantes africanos em países do Mercosul e, principalmente, o alto fluxo de haitianos. Ao desafiar o ideal de

---

<sup>115</sup> Ata XV RAADH, 2009, p. 4.

branquitude dos países da região, os imigrantes africanos, haitianos, cubanos e vários também se sujeitam ao racismo dessas sociedades, de modo que é importante abordar o componente racial do fluxo migratório para a região. Na XXII RAADH, a representante da Conectas lembrou que àquela altura, setembro de 2012, os sócios ainda não tinham debatido a migração haitiana para os países da região, muito menos discutido a criação de políticas coordenadas sobre o tema.

### **3.3 O Fundo para a Convergência Estrutural e as possibilidades de integração social e racial**

Até mesmo as incipientes iniciativas científicas e educacionais da Reunião de Altas Autoridades em Direitos Humanos do Mercosul necessitam de recursos para se transformarem em políticas públicas. Isso será ainda mais real se o Mercosul realmente incorporar a criatividade dos movimentos sociais e da sociedade civil ao seu processo de integração, atribuindo *de facto* ao Instituto de Políticas Públicas sua função de executora da estratégia mercosulina em direitos humanos. Nesse sentido, o Fundo para a Convergência Estrutural e Fortalecimento da Estrutura Institucional do Mercosul (FOCEM) é potencial fonte de recursos.

O FOCEM foi criado por meio da Decisão 45/04 do Conselho Mercado Comum. Em 19 de junho de 2005, por meio da Decisão CMC 18/05, foram estabelecidas as normas gerais para o seu funcionamento. Como forma de materializar o princípio de solidariedade, o FOCEM teve como principal atribuição diminuir as assimetrias entre os países membros, sendo

destinado a financiar programas para promover a convergência estrutural; desenvolver a competitividade; promover a coesão social, em particular das economias menores e regiões menos desenvolvidas, e apoiar o funcionamento da estrutura institucional e o fortalecimento do processo de integração (MERCOSUL, 2005a).

A Decisão CMC n. 18/05 dispõe o desenvolvimento de quatro programas pelo FOCEM: I. Programa de Convergência Estrutural; II. Programa de Desenvolvimento da

Competitividade; III. Programa de Coesão Social; IV. Programa de Fortalecimento da Estrutura Institucional e do Processo de Integração. O FOCEM tem-se constituído de 100 milhões de dólares anuais, por contribuições não reembolsáveis. Em consonância com o princípio da solidariedade e a convergência pela redução das assimetrias, o Brasil arca com 70% do Fundo, seguido da Argentina (27%), do Uruguai (2%) e do Paraguai (1%). Por sua vez, os recursos dos projetos referentes aos programas I, II e III são assim distribuídos: 48% para o Paraguai, 32% para o Uruguai, 10% para a Argentina e 10% para o Brasil. Os projetos que pleiteam recursos do FOCEM devem ser aprovados pelo Conselho Mercado Comum, sendo que os Estados proponentes devem se comprometer a investir fundos próprios da ordem de 15% do valor total do projeto.

A existência do Programa III demonstra que houve, portanto, preocupação social quando o FOCEM foi instituído, mas essa mesma decisão foi taxativa quanto ao alcance das preocupações sociais, ao estabelecer que os projetos do Programa de Coesão Social do FOCEM “[...] deverão contribuir ao desenvolvimento social, em particular nas zonas de fronteira, e poderão incluir projetos de interesse comunitário em áreas da saúde humana, da redução da pobreza e do desemprego<sup>116</sup>” (MERCOSUL, 2005a).

A correção das desigualdades entre os povos é uma preocupação presente no Mercosul e consagrada pelo próprio Tratado de Assunção. O princípio do tratamento desigual para os desiguais, com vistas à alcançar a igualdade, está presente nas relações entre os países do Mercosul, com uma proporção ônus/bônus diferenciada entre os sócios, de acordo com a capacidade do Produto Interno Bruto de cada país. Embora a perspectiva mercosulina de correção das assimetrias costume se concentrar em questões econômicas, parte dos recursos do FOCEM foi destinada, também, a projetos de caráter social, todos localizados no Paraguai. Nenhum projeto social financiado pelo FOCEM destinava-se a melhoria das condições de vida da população afrodescendente, ou mesmo ao tema racial. Essa realidade permite ao menos duas inferências: primeiro, que as assimetrias são entendidas como desigualdades macroeconômicas e macrossociais entre países, e não entre povos; segundo, que as desigualdades raciais, presentes em todas as sociedades mercosulinas, não têm sido consideradas como assimetria pelo Mercosul.

A Decisão CMC n. 18/05 fixa sua própria vigência em dez anos, o que significa que o disposto para o FOCEM é válido para o período 2005-2015, quando o Conselho

---

<sup>116</sup> “[...] deberán contribuir al desarrollo social, en particular, en las zonas de frontera, y podrán incluir proyectos de interés comunitario en áreas de la salud humana, la reducción de la pobreza y el desempleo”.

Mercado Comum deve adotar outra Decisão. Isso significa que nos próximos meses pode haver uma reestruturação do FOCEM, oportunidade para que a integração social e, em particular, a integração racial, seja repensada nesse projeto de integração racional. O FOCEM é amplamente considerada uma das grandes realizações do Mercosul e, pelo menos no caso do governo brasileiro, principal financiador do Fundo, houve demonstração de interesse em renovar o FOCEM foi destinado ao Programa de Coesão Social, sem que qualquer recurso tivesse sido relacionado à efetivação de direitos das populações não brancas. Há um histórico de 45 projetos aprovados pelo FOCEM desde 2005, na ordem de US\$ 1,45 bilhão, desde 2005 (ROUSSEFF, 2014), o que demonstra considerável capacidade de financiamento por parte do Fundo – recursos, estes, que também devem ser alocados em projetos de justiça racial. Nesse sentido, o Instituto de Políticas Públicas em Direitos Humanos do Mercosul (IPPDH) apresenta missão e potencial de viabilizar a implementação e o seguimento das deliberações dos GTs e das resoluções da Reunião.

A discussão em torno da criação de um instituto de políticas públicas em direitos humanos para o Mercosul foi oficialmente introduzida em 2006, no âmbito da III RAADH, e desde então esteve presente na agenda de todos os encontros até que fosse finalmente criado, por meio da Decisão CMC 14/09. A PPTA Argentina propôs o fortalecimento institucional dos direitos humanos na região, por meio de um órgão que fosse resultado de uma elaboração conjunta entre os Estados, a sociedade civil e a Academia, a fim de que as iniciativas elaboradas no âmbito da RAADH não perdessem impulso, considerando a rotatividade das Presidências. A ideia foi bem recebida pelos Membros, que criaram um Grupo de Trabalho destinado a elaborar uma proposta de criação de um instituto de direitos humanos do Mercosul, mas não discutiu uma proposta de financiamento para o projeto.

O tema do financiamento foi bastante sensível e caro às partes envolvidas na negociação, ao ponto de, ao final de 2009, este ter sido o principal ponto da agenda da II Extraordinária, em Montevideu. As delegações discutiam como seriam feitas as contribuições para um orçamento inicial previsto em pouco mais de 440 mil dólares, com o Paraguai sugerindo que fossem proporcionais, considerando as assimetrias, e os peruanos recordando que os Estados Associados não assumiram obrigações financeiras com a criação do Instituto<sup>117</sup>. A solução de consenso foi proposta pelo Brasil: a

---

<sup>117</sup> Mais tarde, decidiu-se que somente os Estados Membros do Mercosul conformariam o IPPDH.

elaboração de um projeto dirigido ao FOCEM, considerando que, entre os objetivos deste, está apoiar o fortalecimento da estrutura institucional do Mercosul<sup>118</sup>.

Como estímulo ao início imediato dos trabalhos, o governo argentino ofereceu instalações para funcionarem como sede do novo órgão, e também transferiu 250 mil dólares para o exercício 2010 do IPPDH (MERCOSUL, 2010a)<sup>119</sup>. Com os delegados de alguns Estados demonstrando preocupação e dificuldade em contribuir financeiramente, a possibilidade de buscar financiamento em organismos e agências foi discutida no âmbito da RAADH (MERCOSUL, 2009d), mas se centralizaram os esforços para inserir um projeto de financiamento do IPPDH na carteira do FOCEM. Em consulta a este sobre a possibilidade de utilização de seus recursos para a criação do novo instituto, a resposta foi positiva, com a ressalva de que não poderiam ser incluídos gastos relativos a pagamentos de salários e equipamentos (MERCOSUL, 2008d). Em 2012, o IPPDH encaminhou ao FOCEM o Projeto de Construção de uma Estrutura Institucional para a Proteção e Promoção dos Direitos Humanos, aprovado no ano seguinte.

O primeiro Secretário Executivo do Instituto de Políticas Públicas em Direitos Humanos do Mercosul foi indicado pela Argentina (MERCOSUL, 2009d) e designado em 2010, Vitor Abramovich, então Vice Presidente da Comissão Interamericana de Direitos Humanos. Abramovich e representantes designados pela Reunião de Altas Autoridades em Direitos Humanos, da RAADH, eles elaboraram um plano de ação e as prioridades temáticas<sup>120</sup> de trabalho da nova instância, que foram acatados pelo Conselho Mercado Comum no mesmo ano, por meio da Decisão n. 12/10. O Instituto desenvolve diferentes atividades, mas tem-se concentrado em projetos relacionados à memória, verdade e justiça. Nesse sentido, o tema da repressão e dos desaparecimentos e assassinatos políticos na América Latina ocupa recursos importantes na agenda operativa de direitos humanos do Mercosul. A preocupação com os crimes cometidos pelas ditaduras, especialmente os relacionados a desaparecimentos forçados, foi recorrente nas Reuniões e muitas iniciativas foram levadas a cabo a esse respeito, como mostras fotográficas, a instalação de um monumento na tríplice fronteira, publicações

---

<sup>118</sup> Ata II RAADH Extraordinária, 2009, p. 4.

<sup>119</sup> A título de comparação, o Paraguai comprometeu-se somente para o exercício de 2011, com 25 mil dólares.

<sup>120</sup> Basicamente, a consolidação da estrutura institucional do IPPDH.

de diversas naturezas, diretório arquivístico online relacionado à Operação Condor<sup>121</sup>. A eficiência do IPPDH a respeito do direito à memória, verdade e justiça demonstra seu potencial para atuar como apoio central de Estados, organizações e movimentos sociais na elaboração, implementação e monitoramento de estratégias promoção de igualdade racial e de desenvolvimento social e humano de afrodescendentes.

Em 2012, no âmbito da IV Reunião Extraordinária das Altas Autoridades em Direitos Humanos do Mercosul, por iniciativa da delegação argentina, a plenária deliberou dirigir-se ao CMC e ao FOCEM, a fim de estabelecer considerações acerca de projetos sociais. Nos termos da Ata,

[...] a RAADH acordou solicitar ao Conselho do Mercado Comum que formalize a alocação de uma parcela dos recursos do FOCEM para a execução de projetos de caráter social transversal no âmbito do Mercosul. Acordou também incentivar as Unidades Técnicas Nacionais e a Unidade Técnica do FOCEM a avaliarem projetos de caráter social com base em uma perspectiva abrangente, que considere as particularidades desse tipo de projeto em relação àqueles de infraestrutura. Somente dessa forma se poderá (sic) avançar na redução das assimetrias sociais existentes entre os países do Mercosul (p. 12).

Em texto redigido em tom de denúncia da ausência de temas relacionados a afrodescendentes na Cúpula Presidencial do Mercosul de julho de 2014, Diógenes Díaz apresenta as principais demandas que emergiram do *III Taller Afrodescendiente*, ocorrido em Montevideu em dezembro de 2011, no contexto de uma Cúpula Presidencial do Mercosul, quais sejam: a elaboração de um diagnóstico sobre a situação dos afrodescendentes no Mercosul; a participação de organizações relacionadas com negritude na elaboração, implementação e monitoramento de políticas públicas relacionadas a habitação, saúde, educação, cultura, trabalho e segurança cidadã; o

---

<sup>121</sup> Devido ao caráter extremamente agressivo das ditaduras militares que se instalaram na região ao longo do século XX, a busca por memória, verdade e justiça é latente não somente nos governos nacionais, mas também em suas relações intergovernamentais. Um exemplo de iniciativa relacionada ao tema é a implementação do Acervo Documental Condor, um projeto importante de acesso à informação arquivística relacionada à ação repressiva dos seguintes Estados da região, membros plenos ou associados do Mercosul: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Paraguai e Uruguai. Em 1975, as ditaduras desses países implementaram a Operação Condor, um complexo esquema internacional que permitia a internacionalização da repressão do Estado. O Acervo constitui uma contribuição importante, na medida em que permite restaurar histórias de perseguição, execução e desaparecimento de pessoas. Permite não somente que o próprio país regenere a sua história, como também conforta centenas de famílias que foram desagregadas por causa da execução de políticas ditatoriais.

cumprimento, por parte dos membros do Mercosul, dos diferentes pactos, declarações e convenções por esses ratificadas, no que se refere a instrumentos jurídicos contra discriminação e racismo; transversalidade na luta contra o racismo e combate à pobreza, a visibilidade das situações de alta vulnerabilidade das comunidades negras e participação em importantes instâncias do Mercosul, nomeadamente na RAADH e no IPPDH; o reconhecimento do genocídio provocado pelo comércio transatlântico de pessoas escravizadas como delito de lesa humanidade.

Ademais, Díaz faz referência a atos de discriminação e racismo que, nos distintos países do Mercosul, atingem migrantes africanos; ao genocídio da juventude negra e à perseguição às religiões de matriz africana (DÍAZ, 2014). Essas são demandas comuns a organizações e movimentos sociais relacionados aos direitos das pessoas afrodescendentes de diversas partes do mundo e que, pode-se dizer, estão refletidas na Declaração e Plano de Ação de Durban. Justamente por contemplar o acordado em Durban, ao mesmo tempo em que leva em consideração as particularidades do Mercosul como localidade, essas reivindicações poderiam servir como guia para a elaboração de políticas públicas intergovernamentais relacionadas à efetivação dos direitos das pessoas negras.

Na XXII Reunião de Altas Autoridades em Direitos Humanos, a delegação do Brasil defendeu que

[...] a RAADH deve se dedicar à tarefa de desenvolver outros projetos para serem apresentados ao FOCEM, que contemplem medidas concretas no campo das políticas públicas de direitos humanos, em benefício das populações dos países do Mercosul (MERCOSUL, 2012b, p. 3).

Se a política relaciona-se com a capacidade de estabelecer políticas públicas, conforme defendido por Eugenio Lahera Parada (2006), deve-se disputar não só o desenho dessa política pública, mas também recursos orçamentários. Nesse sentido, é essencial que os recursos do FOCEM sejam também direcionados para o financiamento de projetos sociais relacionados a afrodescendentes e, em particular, às mulheres negras.

O Instituto de Políticas Públicas em Direitos Humanos do Mercosul, justamente pela vinculação com instâncias centrais para o tema racial, pode ser um aliado importante de organizações e movimentos sociais dedicados aos direitos das pessoas afrodescendentes, com capacidade criativa e técnica para realizar contribuições

tangíveis e subjetivas na matéria. Como exemplos da capacidade de intervenção social do IPPDH, estão o estabelecimento, em 2013, de convênio com a UBA para atividades de pesquisa regional em direitos humanos; com a Rede Mercocidades, para atividades de promoção dos direitos humanos, cidadania e segurança; com a UNESCO para a sistematização de indicadores em matéria de discriminação, racismo e xenofobia.

### **Considerações finais**

Assim como sugerido no Plano Estratégico de Ação Social, a análise das atas das Reuniões de Altas Autoridades em Direitos Humanos e da Comissão Permanente contra Discriminação, Racismo e Xenofobia comprova que uma preocupação central esteve relacionada com os marcos jurídicos internacionais relacionados a racismo, discriminação e xenofobia, em especial com a concertação em torno do seguimento de Durban e da aprovação de mecanismos de mesma matéria no âmbito da Organização dos Estados Americanos. A discussão em torno da construção de índices de igualdade racial, existente desde os primeiros tempos da RAADH, ainda não resultou em um guia metodológico com força suficiente para se tornar normativa no bloco, ocorrendo o mesmo no âmbito da educação em direitos humanos, a qual se logrou consubstanciar em seminários. Os seminários são uma forma de trocar experiências não só entre os países, mas também com a academia a sociedade civil organizada, mas, sozinhos, não conformam política pública, tendo um alcance limitado como instrumento de integração social.

Aparentemente, o CP-DRX é mais eficiente no plano das ideias do que no da ação, o que também deve estar relacionado com a falta de recursos materiais para realizar propostas mais substantivas. Nesse sentido, a discussão sobre o período pós-2015 do Fundo de Convergência Estrutural do Mercosul representa uma oportunidade de garantir que este também incorpore critérios relacionados a raça e gênero, necessidade defendida por pesquisadores como Matilde Ribeiro (1995) e Sueli Carneiro (2003), aproveitando o suporte do Instituto de Políticas Públicas de Direitos Humanos.

Embora o tema racial tenha sido inserido nas discussões do Mercosul, as iniciativas de políticas públicas voltadas à justiça racial não foram incorporadas à sua agenda e orçamento na mesma proporção em que se ampliaram os espaços institucionais

destinados a assuntos sociais. Portanto, os aspectos raciais, que conformam a própria configuração social do Mercosul, são uma fronteira insuficientemente explorada pelos governos que se pretendem comprometidos com justiça social, em particular no que diz respeito às populações afrodescendentes.

## **Conclusão**

Na condição de fenômeno socioeconômico, a globalização é dotada de uma falsa universalidade, baseada em um padrão colonial de exercício do poder que se reproduz não só na divisão internacional do poder, mas também por meio do colonialismo interno. Assim sendo, criticar a globalização neoliberal não significa negar a universalidade – pelo contrário, implica trazer ao centro do debate a realidade dos sujeitos oprimidos, a fim de se construir novas sínteses que permitam a democratização do poder no plano doméstico e no internacional. Nesse sentido,

Toda democratização possível da sociedade na América Latina deve ocorrer [...] ao mesmo tempo e no mesmo movimento histórico, como uma descolonização e como uma redistribuição do poder. Em outras palavras, como uma redistribuição radical do poder. Isto se deve, primeiro, a que as ‘classes sociais’, na América Latina, têm ‘cor’, qualquer ‘cor’ que se possa encontrar em qualquer país, em qualquer momento. Isso quer dizer, definitivamente, que a classificação das pessoas não se realiza somente num âmbito do poder, a economia, por exemplo, mas em todos e em cada um dos âmbitos. A dominação é o requisito da exploração, e a raça é o mais eficaz instrumento de dominação que, associado à exploração, serve como o classificador universal no atual padrão mundial de poder capitalista. (Quijano, 2005).

A representação política e o incremento socioeconômico das populações negras, com iniciativas e índices que representem descolonização social, é urgente para os países da América Latina que se pretendem sociedades realmente democráticas. No que se refere às mulheres negras, em geral, faltam dados censitários que permitam analisar

as condições de vida da população afrodescendente das sociedades do Mercosul, com um recorte de gênero e raça. Porém, as similaridades históricas da formação sociológica dos países latino-americanos permitem inferir que, em regra, as mulheres negras ocupam o mesmo lugar socioeconômico verificado no Brasil: o de maior índice de desemprego e, entre as empregadas, o de pior remuneração. O poema de Victória Santa Cruz representa a negação da própria imagem e história por parte da pessoa afrodescendente; representa também uma condição de vida abordada muito mais no lamento dos artistas do que nas análises dos estrategistas – daí a importância de que sejam estabelecidas perguntas censitárias específicas e indicadores sociais e raciais: quanto maior o número de categorias e identidades que revelem essas contradições, mais evidente a insustentabilidade de um sistema econômico, social, político e epistêmico que concentra poder e exclui pessoas, grupos e interesses sociais.

Sem dúvidas, a pobreza extrema tem um efeito negativo sobre os direitos e liberdades de todas as pessoas afetadas, e deve ser combatida, em benefício do bem estar geral. Contudo, as políticas de combate à pobreza não respondem aos efeitos materiais e subjetivos de sociedades cujas histórias e estruturas foram elaboradas com base no racismo. Por um lado, a garantia da igualdade de direitos e do direito à igualdade de todas as pessoas passa pelo estabelecimento de políticas públicas reparatórias; por outro, a ascensão de governos progressistas na região resultou na oportunidade de os Estados se reorganizarem social e politicamente de maneira menos conservadora, mas sem que se vislumbre massificação de uma cultura de igualdade.

O problema é que, ao mesmo tempo em esses governos adotam políticas públicas no sentido de permitir uma maior mobilidade social e intelectual das camadas mais pobres, onde se concentra a população negra, esses mesmos governos impedem uma guinada epistêmica e estrutural. Por exemplo, o Brasil: o governo Lula da Silva instituiu um Ministério destinado a elaborar políticas públicas em benefício das populações não brancas, a Secretaria de Políticas para Promoção da Igualdade Racial, e defendeu a introdução de políticas de ação afirmativas para negros em universidades e órgãos públicos. Por outro lado, aplica uma política deliberada de impedimento à titulação de territórios quilombolas. Outro exemplo: no âmbito regional, os países adotaram medidas intergovernamentais no sentido da afirmação de suas comunidades afrodescendentes, que consistiram primordialmente em declarações internacionais e promoção de seminários e realização de estudos estatísticos. Essas medidas têm inquestionável valor declaratório, mas são muito incipientes em comparação com o

grandioso e urgente objetivo de promover o desenvolvimento social e humano de seus povos, o que implica políticas públicas direcionadas ao combate à discriminação racial e à efetivação do direito à igualdade racial.

Se o Mercosul se pretende um espaço social integrado, é necessário investir na eliminação de barreiras étnico-raciais, derivadas da discriminação racial que atinge ampla parcela de seus povos, sobretudo no que se refere a pessoas indígenas e a negras. Para realizar uma integração inclusiva, é necessário incentivar as ideias que nascem dos próprios sujeitos de direitos, como a abertura de financiamento de projetos culturais e projetos sociais voltados para difusão da história dos afrodescendentes nos países associados, o estímulo à pesquisa e à difusão, o estímulo à comunicação e à circulação de artistas. Em países como Argentina e Paraguai, não se trata somente de integrar os afrodescendentes ao processo de integração regional, mas às próprias sociedades nacionais.

O racismo deve ser tratado como um tema transversal, justamente porque está instalado em todos os âmbitos da sociedade. Nesse sentido, as estratégias de combate devem ser elaboradas como vetores capazes de intervir em todos os planos onde o racismo se manifesta – das relações humanas às relações institucionais. Se a linguagem é o caminho lógico para compreender como ocorre a construção da dominação de um grupo sobre outro, por ser o instrumento que dá significado ao mundo (FANON), a educação em direitos humanos, voltada mais para a aceção prática do que para a abstrata, é uma ferramenta poderosa no enfrentamento ao racismo, se consistente da formação e capacitação em escolas e no aparelho público. A geração do conhecimento pode permitir a mudança de valores, de modo que os direitos humanos façam parte da cultura e da formação político-cidadã, e não somente da educação formal.

Nesse sentido, é importante que o conteúdo material de educação em direitos humanos inclua assuntos relacionados às violações históricas e contemporâneas dos direitos humanos de negros e indígenas. Do mesmo modo que, na VII RAADH, diferentes delegações solicitaram que o Instituto Interamericano de Direitos Humanos impulsione cursos de pós-graduação sobre Educação em Direitos Humanos, também o Instituto de Políticas Públicas em Direitos Humanos do Mercosul pode oferecer cursos nesse sentido, a fim de tratar, por exemplo, dos mecanismos internacionais disponíveis para o combate ao racismo, das recomendações feitas pelas diversas instâncias internacional de luta contra racismo e discriminação, da legislação comparada dos países, no que se refere a políticas de combate ao racismo ou de ação afirmativa

.Ademais, como destacaram os venezuelanos durante a V Reunião, é preciso examinar o lugar dos meios de comunicação no desenvolvimento de uma cultura de respeito aos direitos humanos, sobretudo no que se refere à naturalização das imagens de afrodescendentes.

Difícilmente os projetos de desenvolvimento dos governos progressistas que têm orientado o Mercosul alcançarão justiça social se não enfrentarem o racismo presente na estrutura dos Estados e, conseqüentemente, no próprio projeto de integração regional.

Nos dias 7 e 8 de maio de 2015, a Reunião de Altas Autoridades em Direitos Humanos do Mercosul promoveu, em Brasília, o seminário “Pensar os Direitos dos Afrodescendentes no Mercosul”. Durante a realização deste seminário, a Comissão Permanente contra Discriminação, Racismo e Xenofobia apresentou o plano de trabalho que estabelece a Reunião de Autoridades sobre Direitos dos Afrodescendentes (RAFRO), com capacidade de assessorar e propor ao Conselho Mercado Comum. A proposta foi acolhida pela Plenária da RAADH e somente precisa ser aprovada pelo próprio CMC.

Inspirando-se nas ideias de Pecci (2002), é possível pensar em diversas atividades que podem ter um efeito positivo sobre a integração social e racial do Mercosul, como a revisão do material didático dos países, incorporando temas históricos e culturais relacionados a afrodescendentes nos países do Mercosul; campanhas de conscientização, com exposição de cartazes e ampla veiculação midiática, o que um benefício não só para a causa social, mas para a própria imagem do Mercosul; mostras de cinema, concursos de curtas e de fotos, de preferência privilegiando equipamentos acessíveis, como celular; prêmios e fundos de direitos humanos; capacitação de forças de segurança pública<sup>122</sup>.

A eficiência das iniciativas adotadas no esforço de efetivação dos direitos das pessoas afrodescendentes está diretamente relacionada à capacidade de financiamento das soluções elaboradas. É necessário que o Mercosul dispense recursos a projetos sociais elaborados e desenvolvidos por aqueles que estão em contato direto com as populações, como governos subnacionais, organizações não governamentais e associações comunitárias e culturais, de modo a atender com mais eficiência e rapidez as demandas sociais e econômicas dos grupos mais vulnerabilizados, ampliando a ideia

---

<sup>122</sup> Como bem recordado pela delegação da Argentina na Plenária da XVIII RAADH, segurança pública não é apenas um tema limitado a repressão policial, mas de ampla dimensão social e humana.

de diálogo para a ação. A tendência é que, deste modo, a mensagem de Victoria Santa Cruz não represente mais do que altivez, sobrepujança e humanidade.

## Referências bibliográficas

ACHARYA, Amitav; BUZAN, Barry. Why is there no non-Western international relations theory? An introduction. In: ACHARYA, Amitav; BUZAN, Barry (eds.). *Non-Western International Relations Theory*. London: Routledge, 2010.

ALVAREZ LÓPEZ, Laura. 200 años de herencia lingüística afrolatina: descendientes de Ansina y otros soldados de Artigas en el Paraguay. *Moderna Sprak*, v. 107:2, p. 1-10, Estocolmo, 2013.

AMARAL, Sharise. História do negro no Brasil: curso de formação para o ensino de história e cultura afro-brasileiras. Brasília: Ministério da Educação; Salvador: Centro de Estudos Afro-Orientais, 2011.

AMBROSIO, Alessandra Cristiane. 2011. A influência da cooperação internacional nos avanços do combate à desigualdade racial. *Dissertação de Mestrado Profissional em Saúde Pública*. Brasília: Escola Nacional de Saúde Pública.

ANNECCHIARICO, Milena. Afrodescendientes en la Argentina: enigmas, cegueras y mitos nacionales. *Ciencia hoy*, n. 141, 01 out. 2014. Buenos Aires. Disponível em <http://cienciahoy.org.ar/2014/10/afrodescendientes-en-la-argentina-enigmas-cegueras-y-mitos-nacionales/> Acessado em 13 março 2015.

ANTÓN, John; DEL POPOLO, Fabiana. Visibilidad estadística de la población afrodescendiente de América Latina: aspectos conceptuales y metodológicos.

ARGENTINA, Instituto Nacional de Estadística y Censos. *Censo nacional de población, hogares y viviendas 2010: censo del Bicentenario: resultados definitivos*. Série B, n. 2. Buenos Aires: INDEC, 2012, pp. 13-38.

BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. O Brasil e a América do Sul. In: ALTEMANI, Henrique; LESSA, Antônio Carlos (org.). *Relações internacionais do Brasil: temas e agendas*, v.1. São Paulo: Saraiva, 2006.

BASTA DE DEMOLER. *Comunicado de prensa: Casa Suiza, el ultimo edificio que queda vinculado a la cultura afroporteña será demolido*. Buenos Aires, 13 de fevereiro de 2015. Disponível em: <http://bastadedemoler.org/?cat=89>. Acesso em 13 março 2015.

BECERRA, María José. Estrategias de visibilización de la diáspora africana en América Latina y el Caribe durante el nuevo milenio. *Ciencia Política*, n. 5, janeiro-julho de 2008, pp. 73-88.

BETHELL, Leslie. O Brasil e a ideia de “América Latina” em perspectiva histórica. *Estudos Históricos*, Rio de Janeiro, vol. 22, n. 44, julho-dezembro de 2009, pp. 289-321.

BELVEDERE, Carlos et al. Argentina: sinopse da situação. In: DIJK, Teun A. van (org.). *Racismo e discurso na América Latina*. São Paulo: Contexto, 2008, pp. 25-71.

BENEDETTI, Ellen Cristine Bonadio. Cooperação internacional e a agenda de desenvolvimento social no MERCOSUL: novas perspectivas para a integração. *Dissertação de mestrado em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2014.

BOLÍVAR, Adriana et al. Venezuela: país café-com-leite. In: DIJK, Teun A. van (org.). *Racismo e discurso na América Latina*. São Paulo: Contexto, 2008, pp. 329-377.

BOLÍVAR, Simón. Carta de Jamaica, 1815.

BUENO, Clodoaldo; CERVO, Amado Luiz. *Inserção internacional: formação dos conceitos brasileiros*. São Paulo: Saraiva, 2008.

CABELLA, Wanda; NATHAN, Mathías; TENENBAUM, Mariana. “La población afro-uruguaya en el Censo 2011”. In: Juan José Calvo (coord.) *Atlas sociodemográfico y de la desigualdad del Uruguay*. Montevideú, 2013.

CALVETE, Carla da Silva. Acordos coletivos e dimensão social na União Europeia e no Mercosul. In: CASELLA, Paulo Borba (coord.). *Mercosul: integração regional e globalização*. Rio de Janeiro: Renovar, 2000, pp. 175-203.

CARNEIRO, Sueli. A batalha de Durban. *Revista Estudos Feministas*, ano 10, 2002, pp. 209-214. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ref/v10n1/11639>. Acesso em 18/04/2014.

CASTEL, R. *La metamorfosis de la cuestión social*. Una crónica del salariado. Buenos Aires: Paidós, 1997.

\_\_\_\_\_. Enegrecer o feminismo: a situação da mulher negra na América Latina a partir de uma perspectiva de gênero. In: Ashoka Empreendimentos Sociais e Takano Cidadania (orgs.). *Racismos contemporâneos*. Takano Editora: Rio de Janeiro, 2003, pp. 49-58.

CEIRANO, Virginia; MAFFIA, Marta. Estrategias políticas y de reconocimiento en la comunidad caboverdeana de Argentina. *Trabalho apresentado na Sexta Reunião de Antropologia do Mercosul (RAM)*, Montevideu, Uruguai, 16-18 novembro, 2005, pp. 81-107.

COX, Robert. Social forces, states and world orders: beyond international relations theory. *Journal of International Studies*, 10, 1981, p. 128.

CHARÃO, Cristina. *O longo combate às desigualdades raciais*. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/igualdaderacial/index.php?option=com\\_content&view=article&id=711](http://www.ipea.gov.br/igualdaderacial/index.php?option=com_content&view=article&id=711).

CHUCHO GARCÍA, Jesús; RED DE ORGANIZACIONES AFROVENEZOLANAS. *Afrovenezolanidad e inclusión en el proceso bolivariano venezolano*. Caracas: Ministerio de Comunicación e Información, 2005.

DÍAZ, Diógenes. *Afrodescendientes sin Mercosur*. IN ALAI – América Latina en movimiento. Publicado em 28 de julho de 2014. Disponível em <http://www.alainet.org/es/active/75705>. Acesso em 25/05/2015.

DI PIETRO PAOLO, Luis José. La dimensión social del Mercosur: recorrido institucional y perspectivas. *Observatorio Social*, no. 12, novembro 2013, p. 21-24.

DRAIBE, Sônia et al. *América Latina na encruzilhada*. Estaria emergindo um novo Estado desenvolvimentista de Bem Estar? Observações sobre a proteção social e a integração regional. Campinas: UNICAMP, 2006.

DRAIBE, Sônia. Coesão social e integração regional: a agenda social do MERCOSUL e os grandes desafios das políticas sociais integradas. *Cad. Saúde Pública*, Rio de Janeiro, 23, pp. 174-183, 2007.

DUROSELLE, Jean-Baptiste. *Todo império perecerá*. Tradução de Ana Lize S. S. de Magalhães. Brasília: EdUnB: SP: Imprensa Oficial do Estado, 2000.

FERES JUNIOR, João. *A história do conceito de Latin America nos Estados Unidos*. Bauru, SP: EDUSC, 2005.

FRIGERIO, Alejandro. *Blacks in Argentina: contested representations of culture and ethnicity*. Trabalho apresentado na Reunião da Latin American Studies Association, sessão “Lo ‘afro’ en América Latina: debates sobre cultura, política e poder”, 16-18 março 2000, pp. 1-27.

\_\_\_\_\_. De la “desaparición” de los negros a la “reaparición” de los afrodescendientes: comprendiendo la política de las identidades negras, las clasificaciones raciales y de su estudio en la Argentina. In: LECHINI, Gladys (org.). *Los estudios afroamericanos y africanos en América Latina – herencia, presencia y visiones del otro*. Buenos Aires: CLACSO, 2008, pp. 117-144.

GARCÍA, Carmen et al. *A dimensão social do Mercosul: marco conceitual*. Assunção; Instituto Social do Mercosul, 2012.

GEHRE, Thiago. *América do Sul: a ideia brasileira em marcha*. Curitiba, Juruá: 2009.

GIL, Antonio Carlos. *Métodos e técnicas de pesquisa social*. São Paulo: Atlas, 2008.

GODINHO, Rodrigo de Oliveira. Normas e redistribuição: um estudo sobre condicionantes internacionais das políticas de combate ao racismo no Brasil. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 52, n. 1, 2009, p. 71-88.

HARREGUY, Maria Carmen Ferreira. Potencialidades y límites de los procesos de integración regional y de la armonización de políticas sociales – MERCOSUR. In: FAUSTO, Ayrton; PRONKO, Marcela; YANNOULAS, Silvia (org.). Políticas públicas de trabalho e renda na América Latina e no Caribe. *Tomo I: Processos de integração supranacional e articulação de políticas públicas*. Brasília: FLACSO/Brasil; Editorial Abaré, 2003, p. 340-405.

HERINGER, Rosana; PITANGUY, Jacqueline. Integração comercial, direitos humanos e racismo. In: BARSTED, Leila Linhares; HERMANN, Jacqueline; MELLO, Maria Elvira Vieira de (eds.). *As mulheres e a legislação contra o racismo*. Rio de Janeiro: Cepia, 2001.

HERZ, Mônica; HOFFMANN, Andrea Ribeiro. *Organizações internacionais: história e práticas*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

HIRATA, Helena. “Gênero, classe e raça: interseccionalidade e consubstancialidade das relações sociais”, *Tempo Social Revista de Sociologia da USP*, v. 26, n. 1, junho 2014, pp. 61-73.

INOUE, Cristina Yumie Aoki; VAZ, Alcides da Costa. *Brazil as “Southern donor”*: beyond hierarchy and national interests in development cooperation?. *Cambridge Review of International Affairs*, v. 25, n. 4, pp. 507-534, dec. 2012.

IPPDH – Instituto de Políticas Públicas em Direitos Humanos do Mercosul. El IPPDH participó de la primera jornada ‘Noviembre Negro en Buenos Aires’”. 13 de novembro

de 2014. <http://www.ippdh.mercosur.int/el-ippdh-participo-de-la-primera-jornada-noviembre-negro-en-buenos-aires/>. Acesso em 17/11/2014.

\_\_\_\_\_. *Memoria institucional 2009-2014*. Disponível em [http://issuu.com/ippdh/docs/memoria\\_institucionalversiondigital#embed](http://issuu.com/ippdh/docs/memoria_institucionalversiondigital#embed). Acesso em 15/03/2015.

LAHERA PARADA, Eugenio. Política y políticas públicas. In: FERRAREZI, Elisabete; SARAIVA, Enrique (org.). *Políticas públicas: coletânea*. Brasília, ENAP: 2006, pp. 67-95.

LECHINI, Gladys. Los estudios sobre África y Afroamérica en América Latina. El estado del arte. In: LECHINI, Gladys (org.). *Los estudios afroamericanos y africanos en América Latina – herencia, presencia y visiones del otro*. Buenos Aires: CLACSO, 2008, pp. 11-32.

LÓPEZ-ALVES, Fernando. The Latin American nation-state and the international. In: ARLENE, A. B.; BLANEY, D. L. (org.) *Thinking international relations differently*. Londres: Routledge, 2012.

LUZ, Rodrigo. *Relações econômicas internacionais: teorias e questões*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

LYRIO GONÇALVES, Laura; SILVA, Sandra. 2014. Colonialidade do poder, classe e raça: Aníbal Quijano e o lugar das mulheres na América Latina. Apresentação de trabalho: *IV Jornadas Internacionais de Problemas Latino-Americanos*. Universidade Federal da Integração Latino-Americana, Foz do Iguaçu-PR, 27-29 novembro.

MARIANO, Marcelo Passini; Tullo VIGEVANI. *Alca: o gigante e os anões*. São Paulo: Senac, 2003.

MONTAÑO, Oscar. *Historia afrouruguaya*. Tomo I. Montevideo: Mastergraf, 2008.

PECCI, Antonio. Por una dimensión social del Mercosur. In: CARDIM, Carlos Henrique; HUGUENEY FILHO, Clodoaldo (org.). *Grupo de Reflexão Prospectiva sobre o Mercosul*. Brasília: FUNAG/IPRI/SGIE/BID, 2002. pp. 265-270.

PEDRO, Juan. *The afro-Paraguayan community of Cambacué*. Londres, Montevideu: Minority Rights Group and Development Micro Study / Mundo Afro, 2000.

PIGNA, Felipe. Qué pasó con los negros?. *El Historiador*. Disponível em: [http://www.elhistoriador.com.ar/articulos/miscelaneas/que\\_paso\\_con\\_los\\_negros.php](http://www.elhistoriador.com.ar/articulos/miscelaneas/que_paso_con_los_negros.php).

Acesso em

PINEDA G., Esther. *No me llame negro, dígame afrodescendiente. No me diga afrodescendiente, llámame negro*. Caracas, 8 maio 2011. Disponível em <http://estherpinedag.com/2011/05/08/no-me-llame-negro-digame-afrodescendiente-no-me-diga-afrodescendiente-llameme-negro/>. Acesso em 05 junho 2014.

QUIJANO, Aníbal. Colonialidade do poder, eurocentrismo e América Latina, em Edgardo Lander (org.), *A colonialidade do saber: eurocentrismo e ciências sociais: perspectivas latino-americanas*. Buenos Aires: CLACSO, 2005.

RANZAN, Eduardo Antônio Campos. O Mercosul no século XXI: combatendo assimetrias e ampliando o diálogo. *Monografia de conclusão de curso de graduação em Relações Internacionais*. Porto Alegre: Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2011.

RANGEL, B. Marta. *Inventario de la información estadística, indicadores y explotación de fuentes sobre etnia, raza y género en los países de América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL, 2012. Série Mujer y Desarrollo.

RIBEIRO, Matilde. Mulheres negras brasileiras: de Bertioga e Beijing, *Revista Estudos Feministas*, no 02, 1995, pp. 446-457.

ROCHA, José Geraldo da. De preto a afrodescendente: implicações terminológicas. *Almanaque CIFEFIL – Círculo Fluminense de Estudos Filológicos e Linguísticos*, v. XIV, pp. 899-907, 2010.

RODRÍGUEZ, Romero. Entramos negros, salimos afrodescendientes. *Revista Futuros*, v. 2, n. 5, México, 2004. Disponível em <http://www.nacionmulticultural.unam.mx/reconocimientopueblosnegros/docs/133.pdf>

ROSA, Renato José Sant'Anna. Mercosul: em busca de uma identidade humanitária. In: CASELLA, Paulo Borba (coord.). *Mercosul: integração regional e globalização*. Rio de Janeiro, Renovar: 2000.

RUIZ DIAZ, Natalia. Paraguay: los afrodescendientes salen del anonimato. *Inter Press Service Agencia de Noticias*. Assunção, 22 de janeiro de 2010. Disponível em: <http://www.ipsnoticias.net/2010/01/paraguay-los-afrodescendientes-salen-del-anonimato/> (Acesso em 29/05/2015).

SAFFIOTI, Heleieth. *Gênero, patriarcado e violência*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2004.

\_\_\_\_\_. *A mulher na sociedade de classes: mito e realidade*. São Paulo: Expressão Popular, 2011.

SCHAPOSNIK, Eduardo C. *As teorias da integração e o Mercosul: estratégias*. Florianópolis: Ed. da UFSC, 1997.

SCHÁVELZON, Daniel. *Buenos Aires negra: arqueología histórica de una ciudad silenciada*. Buenos Aires: Emecé Editores, 2003.

SCHERER-WARREN, Ilse. Redes de movimentos sociais na América Latina: caminhos para uma política emancipatória? *Cadernos CHR Online*, v. 21, n. 54, Salvador, setembro-dezembro 2008, pp. 505-517.

SEROV, Serguéi (org.). *Procesos étnicos en los países de América del Sur*. Moscou: Academia de Ciências da URSS, 1985.

SHILLIAM, Robbie. Non-Western Thought and International Relations. In: SHILLIAM, Robbie (ed.). *International relations and non-Western thoughts: imperialism, colonialism and investigations of global modernity*. London: Routledge, 2010.

SILVA, Daniela Fernanda Gomes da. Vozes afro-latinas – a omissão da esquerda e a insurgência do movimento negro. *PragMATIZES – Revista Latino Americana de Estudos em Cultura*. Ano 2, n. 3, setembro 2012.

SILVA, Silvio José Albuquerque e. O Brasil e o Ano Internacional dos Afrodescendentes. *Revista Desafios do Desenvolvimento*, ano 8, ed. 70, 29 dezembro 2011a. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com\\_content&view=article&id=2691:catid=28&Itemid=23](http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&view=article&id=2691:catid=28&Itemid=23).

\_\_\_\_\_. *As Nações Unidas e a luta internacional contra o racismo*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2011b.

TELESCA, Ignacio. La historiografía paraguaya y los afrodescendientes. In: LECHINI, Gladys (org.). *Los estudios afroamericanos y africanos en América Latina – herencia, presencia y visiones del otro*. Buenos Aires: CLACSO, 2008, p. 165-186.

TICKNER, Arlene. Latin America: still policy dependent after all these years?. In: TICKNER, Arlene; WAEVER, Ole (eds.). *International relations scholarship around the world*. London: Rourledge, 2009.

TODOROV, Tzvetan. *A conquista da América: a questão do outro*. São Paulo: Martins Fontes, 2010.

VAZ, Alcides Costa. *Cooperação, integração e processo negociador: a construção do Mercosul*. Brasília: IBRI, 2002.

\_\_\_\_\_. Mercosul: os desafios de um necessário revigoramento. In: CARDIM, Carlos Henrique; HUGUENEY FILHO, Clodoaldo (org.). *Grupo de Reflexão Prospectiva sobre o Mercosul*. Brasília: FUNAG/IPRI/SGIE/BID, 2002. pp. 323-333.

VIGEVANI, Tullo. Mercosul e globalização: sindicatos e atores sociais. In: LORENZETTI, Jorge; VIGEVANI, Tullo (coord.). *Globalização e integração regional: atitudes sindicais e impactos sociais*. São Paulo: LTr, 1998.

WADE, Peter. Población negra y la cuestión identitária en América Latina. *Universitas Humanística 65*, Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana, 2008, pp. 117-137.

WÆVER, Ole. The sociology of a not so international discipline: American and European developments in International Relations. *International Organization*, vol. 52, nº 4, 1998, p. 687-727.

WALTERS, Alexander. *My life and work*. Nova Iorque: Fleming H. Revell Co., 1917.

WERNECK, Jurema. De ialodês e feministas: reflexões sobre a ação políticas das mulheres negras na América Latina e Caribe. Blog Mulheres Rebeldes. 2008. Disponível em: <http://mulheresrebeldes.blogspot.com.br/2008/10/de-ialods-e-feministas.html>. Acessado em 17/07/2014.

WERNECK, Jurema et al. *Racismo institucional: uma abordagem conceitual*. Rio de Janeiro: Instituto Geledés, 2013.

Afrodescendientes

Argentina.

<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/sursur/AFRICAN/08frig.pdf>

<http://www.raco.cat/index.php/boletinamericanista/article/viewFile/252572/339141>

Políticas para afrodescendientes nos países andinos [http://www.afrodescendientes-undp.org/FCKeditor\\_files/File/DER\\_AFR0\\_PRESENTACION\\_Y\\_PRO.pdf](http://www.afrodescendientes-undp.org/FCKeditor_files/File/DER_AFR0_PRESENTACION_Y_PRO.pdf)

<http://www.cinu.mx/AFRODESCENDENCIA.pdf>

### **Atas de reuniões**

FCES – Fórum Consultivo Econômico Social. Regimento Interno. 1996.

MERCOSUL. Conselho Mercado Comum (CMC). Decisão n.18/05, de 19 de junho de 2005. Integración y funcionamiento del Fondo para la Convergencia Estructural y fortalecimiento de la estructura institucional del Mercosur. Assunção: MERCOSUL, 2005a.

\_\_\_\_\_. CMC. Decisão n. 45/04, de 16 de dezembro de 2004. Fundo para a Convergência Estructural do Mercosul. Belo Horizonte: MERCOSUL, 2004.

\_\_\_\_\_. CMC. Decisão n. 67/10, de 16 de dezembro de 2010. Plano Estratégico de Ação Social do Mercosul. Assunção, MERCOSUL, 2010a.

\_\_\_\_\_. Reunião de Altas Autoridades em Direitos Humanos e Chancelarias do Mercosul e Estados Associados (RAADH), I, 2005b, Assunção.

\_\_\_\_\_. RAADH, II, 2005c, Montevidéu.

\_\_\_\_\_. RAADH, III, 2006a, Buenos Aires.

\_\_\_\_\_. RAADH, IV, 2006b, Buenos Aires.

\_\_\_\_\_. RAADH, V, 2006c, Brasília.

\_\_\_\_\_. RAADH, VI, 2006d, Brasília.

\_\_\_\_\_. RAADH, VII, 2007a, Assunção.

\_\_\_\_\_. RAADH, VIII, 2007b, Assunção.

\_\_\_\_\_. RAADH, IX, 2007c, Montevidéu.

\_\_\_\_\_. RAADH, XI, 2008a, Buenos Aires.

\_\_\_\_\_. RAADH, XII, 2008b, Buenos Aires.

\_\_\_\_\_. RAADH, XIII, 2008c, Porto Alegre.

\_\_\_\_\_. RAADH, XIV, 2008d, Brasília.

\_\_\_\_\_. RAADH, XV, 2009a, Assunção.

\_\_\_\_\_. RAADH, XVI, 2009b, Montevidéu.

\_\_\_\_\_. RAADH, XVII, 2010b, Buenos Aires.

\_\_\_\_\_. RAADH, XVIII, 2010c, Brasília.

\_\_\_\_\_. RAADH, XIX, 2011a, Assunção.

\_\_\_\_\_. RAADH, XX, 2011b, Montevidéu.

\_\_\_\_\_. RAADH, XXI, 2012a, Buenos Aires.

\_\_\_\_\_. RAADH, XXII, 2012b, Porto Alegre.

\_\_\_\_\_. RAADH, XXIII, 2013a, Montevidéu.

\_\_\_\_\_. RAADH, XXIV, 2013b, Caracas.

\_\_\_\_\_. RAADH, 2009c, Assunção. Ata da I Reunião Extraordinária de Altas Autoridades em Direitos Humanos e Chancelarias do Mercosul e Estados Associados.

\_\_\_\_\_. RAADH, 2009d, Montevidéu. Ata da II Reunião Extraordinária de Altas Autoridades em Direitos Humanos e Chancelarias do Mercosul e Estados Associados.

\_\_\_\_\_. RAADH, 2010d, Foz do Iguaçu. Ata da III Reunião Extraordinária de Altas Autoridades em Direitos Humanos e Chancelarias do Mercosul e Estados Associados.

\_\_\_\_\_. RAADH, 2012c, Brasília. Ata da IV Reunião Extraordinária de Altas Autoridades em Direitos Humanos e Chancelarias do Mercosul e Estados Associados.

\_\_\_\_\_. RAADH, 2013c, Montevideu. Ata da V Reunião Extraordinária de Altas Autoridades em Direitos Humanos e Chancelarias do Mercosul e Estados Associados.

#### Discursos

ROUSSEF, Dilma. Discurso durante cerimônia de abertura da XLVII Cúpula do Mercosul e Estados Associados. 17 dezembro 2014, Paraná – Argentina. Disponível em:

<http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-o-planalto/discursos/discursos-da-presidenta/discurso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-durante-cerimonia-de-abertura-da-xxvii-cupula-do-mercosul-e-estados-associados-parana-provincia-de-entre-rios-argentina>.

Acesso em 21 abril 2015.