

REFORMA CONSTITUCIONAL, POLÍTICAS PÚBLICAS E DESIGUALDADES RACIAIS NO BRASIL E COLÔMBIA: UM (BREVE) APONTAMENTO ANALÍTICO

Cristiano Rodrigues¹

Universidade Federal do Mato Grosso
Instituto de Educação

Recebido 15/10/2013
Aprovado 15/03/2014

Resumo: Este artigo analisa a trajetória política dos movimentos negros no Brasil e na Colômbia, concentrando-se na relação entre estado, sociedade civil e adoção de políticas públicas específicas para afrodescendentes. O final da década de 80 marca, no Brasil e na Colômbia, o momento em que o Estado, através de dispositivos constitucionais, estabelece novos direitos sociais e territoriais para afrodescendentes. Tendo como eixo central o debate suscitado por essas transformações constitucionais este trabalho analisa, primeiramente, o modo como os movimentos negros promoveram uma revisão em relação ao debate público sobre a questão racial e seus desdobramentos posteriores para os afrodescendentes. Em seguida, enfocam-se processos de negociação e elaboração de leis e políticas públicas assegurando direitos sociais às populações negras. Por fim, estabelecem-se nexos entre a reformulação constitucional nestes países e a organização de uma pauta política marcada pela reordenação das noções de cidadania, território e raça/etnicidade.

Palavras-chave: reforma constitucional – movimentos negros – direitos étnico-raciais.

CONSTITUTIONAL REFORM, PUBLIC POLICIES AND RACIAL INEQUALITIES IN BRAZIL AND COLOMBIA: AN ANALYTICAL OVERVIEW

Abstract: This article analyzes how the growth of ethno-racial social movements has contributed to the adoption of specific legislation for black populations in Brazil and Colombia. In both countries, the late 1980s and early 1990s represent the moment in which the state, through constitutional reforms, officially assured ethno-racial rights to black populations. Framed by these constitutional reforms, this paper explores the political contexts in which black movements emerged, their articulations with civil society and state, and their influence on public policy. In both countries black organizations have been effective in establishing cultural and material policy changes. Through a comparative approach on this subject, we can understand more distinctly the nuances within the respective movements' work, as well as how their particular conflicts, impasses, and contradictions shaped the social and political contexts in which they continue to operate.

Keywords: constitutional reform – black movements – ethno-racial rights.

¹ E-mail: cristianor@gmail.com

Introdução

Brasil e Colômbia, no contexto latino-americano, têm sido os únicos países a, de maneira contínua e consistente, elaborar um conjunto expressivo de legislações e políticas públicas de inclusão racial nas últimas duas décadas. Pode-se creditar à rearticulação dos movimentos negros nestes países e à promulgação de suas novas cartas constitucionais, em finais dos anos 1980, a responsabilidade por incluir a temática racial de forma indelével na vida política nacional.²

No Colômbia, a promulgação da constituição em 1991 oficializa um “giro multicultural” em curso no país. De um país que, até então, procurava exibir uma unidade sociopolítica baseada na ideia de “um Deus, uma raça, uma língua”, para a celebração de uma nação multicultural e pluriétnica.³ O artigo transitório 55 (AT55), presente no texto constitucional de 1991 e, ainda mais importante, a adoção da Lei 70, de 1993, conhecida como lei da Negritude, propõe uma das mais avançadas legislações para a população negra na América Latina.⁴

No Brasil, a constituição de 1988, embora de maneira menos abrangente que a carta colombiana, também representa uma importante alteração para o campo das relações raciais no país. Do texto constitucional constam duas legislações específicas sobre a temática racial. O artigo 5º tornou inafiançável o crime de racismo e o artigo 68 das disposições transitórias forja a figura jurídica dos remanescentes de quilombo. Além disso a carta constitucional também considerou a diversidade cultural e racial do país um de seus mais importantes patrimônios (Art. 215 e 216).

Essas mudanças, aparentemente drásticas, em relação ao reconhecimento da pluralidade cultural interna aos países não pode ser compreendida fora do contexto. O “giro multicultural” observado no Brasil e Colômbia também ocorreu em outros países latino-americanos, revelando o caráter transnacional dessas proposições. Ainda nas décadas de 1980 e 1990 pelo menos 15 países do

² WADE, Peter. Afro-latin studies: reflections on the field. **Latin American and Caribbean Ethnic Studies**, v.1, n. 1, p. 105–124, 2005.; GUIMARÃES, Antônio S. A. **Racismo e Anti-Racismo no Brasil**. São Paulo: Editora 34, 2005.

³ AGUDELO, Carlos E. **Populations noires et action politique dans le Pacifique colombien**. Paradoxes d'une inclusion ambigue. 2002. Tese (Doutorado em Sociologia) – IHEAL, Paris, 2002.

⁴ PASCHEL, Tianna. The Right to Difference: Explaining Colombia's Shift from Color-Blindness to the Law of Black Communities. **American Journal of Sociology**, v. 116, n. 3, p. 729-69, 2010.

subcontinente promoveram reformas de caráter multicultural em suas cartas magnas. Todas elas garantindo algum tipo de direito a minorias étnicas, principalmente para grupos indígenas mas também, em casos particulares, para afrodescendentes.⁵

Movimentos sociais latino-americanos, por seu turno, também inovam ao propor formas de transformação societal que se deem tanto ao nível dos aparelhos do estado quanto a partir de ações concretas dirigidas à sociedade civil. Nesse contexto, “o giro multicultural” é tanto uma reação a contextos políticos nacionais e internacionais quanto um processo de ressignificação e reinvenção do papel desempenhado por grupos marginalizados dentro do Estado-nação.

Este artigo trata exatamente desta relação entre o reconhecimento legal das especificidades culturais e políticas de populações afrodescendentes no Brasil e Colômbia *vis-à-vis* a ampliação de espaços de negociação e implementação de políticas públicas racialmente sensíveis que tal reconhecimento enseja.

O artigo analisa a contribuição dos movimentos negros brasileiros e colombianos para as reformas constitucionais de seus respectivos países e o impacto de tais reformas na formulação e implementação de políticas públicas e legislações específicas para afrodescendentes. O artigo está dividido em três partes. Na primeira, analisa-se o contexto colombiano, enfatizando-se o processo de emergência do movimento negro no país, o papel desempenhado por suas organizações e seus aliados no processo constituinte e os desdobramentos posteriores em termos da adoção de legislações e políticas públicas para os afro-colombianos. Na segunda parte, enfoca-se o contexto brasileiro e, por fim, procede-se a uma análise comparativa entre os casos estudados apontando para seus avanços, impasses e perspectivas.

⁵ HOOKER, Juliet. Indigenous inclusion black exclusion: race, ethnicity and multicultural citizenship in Latin America. **Journal of Latin American Studies**, v. 37, p. 285-310, 2005.

Emergência do Movimento Afro-Colombiano

De acordo com Wade,⁶ a Colômbia é o segundo país da América Latina, depois do Brasil, com a maior proporção de afrodescendentes em sua população. O contingente populacional afro-colombiano é bastante diversificado do ponto de vista histórico, cultural, étnico e político. Seis regiões socioculturais concentram a maior parte da população negra do país. São elas: a Costa do Caribe, a Costa do Pacífico (principalmente no departamento do Chocó), as regiões ribeirinhas de Magdalena, Cauca e Patía, e os Arquipélagos de San Andrés e Providência.⁷ Ainda que dados oficiais sejam escassos e imprecisos, estima-se que cerca de 15 a 30 por cento da população do país seja composta por afrodescendentes. Na região da Costa do Pacífico, esse percentual chega a quase 90 por cento da população.⁸

Por conta dessa grande diversidade histórica, geográfica e cultural presente entre os povos descendentes de africanos na Colômbia, em muitos relatos acadêmicos este grupo populacional é descrito a partir de quatro terminologias análogas mas que preservam a dimensão de escolha/pertencimento identitário e/ou territorial que marcam suas particulares étnico-raciais internas. Negro(a), afro-colombiano(a), palenquero(a) e raizal são as terminologias que tentam garantir um balanço entre a dimensão racial e/ou étnica desse pertencimento. Enquanto as categorias negro e afro-colombiano apontam para um acento maior na dimensão de pertencimento racial, palenquero e raizal acionam a identidade étnica e a territorialidade como liames da solidariedade étnica. Palenquero se refere ao habitante de um Palenque, que a exemplo do quilombo brasileiro, se trata de uma forma de assentamento de difícil acesso para onde se dirigiam negros cimarrones (aqueles que se rebelavam contra os senhores de escravos ou fugiam do cativoiro). Devido ao seu isolamento geográfico, os palenques acabaram por se constituir em comunidades autóctones, com o desenvolvimento de práticas

⁶ WADE, Peter. The Cultural Politics of Blackness in Colombia. *American Ethnologist*, v. 22, n. 2, p. 341-357, 1995.

⁷ GRUESO, Libia. **El proceso organizativo de comunidades negras en el pacífico surcolombiano**. Bogotá, 2000. Dissertação (Mestrado) - Departamento de Estudios Políticos, Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, 2000.

⁸ WADE, Peter. The Cultural Politics... Op. Cit.

culturais, tradições e línguas próprias.⁹ Raizal, por sua vez, faz referência a um grupo étnico Afro-Caribenho, habitante do arquipélago de San Andrés e Providência, falando a Língua San Andrés, Providencia Creole e inglês crioulo.

Wade¹⁰ afirma que a ideologia racial dominante na Colômbia se assemelha àquela da maioria dos países latino-americanos. Ou seja, a Colômbia é um país que exorta interna e externamente a imagem de uma nação mestiça. Tal ideologia de mestiçagem é composta por elementos paradoxais. Por um lado, componentes brancos europeus epitomizam modernidade e civilização sendo, portanto, mais valorizados. Por outro, indígenas e descendentes de africanos são percebidos negativamente. Um ponto a ser ressaltado, no entanto, é que no caso colombiano a “questão indígena” ocupa um lugar especial no imaginário social e político da nação. A população afro-colombiana, contudo, tem sido política e socialmente invisibilizada.¹¹

Segundo Asher,¹² o estado colombiano vêm, pelo menos desde finais do século XIX, reconhecendo grupos indígenas como culturalmente diferentes e articulando legislações em prol de seus direitos. A lei 89 de 1890, por exemplo, garantia às comunidades indígenas o direito à titulação coletiva de suas terras e reconhecia a autoridade dos conselhos indígenas (cabildos) para governar e gerenciar assuntos dentro de suas reservas. Nos anos 1950 e 1960, quando o governo federal procurou dissolver as reservas, as comunidades indígenas, apoiadas por uma parcela significativa da *intelligentsia* do país, resistiram à apropriação forçada de suas terras. Assim, embora compondo 2% da população nacional, os indígenas detém 22% do território na forma de reservas. A reforma constitucional de 1991 também lhes assegurou importantes direitos, incluindo a

⁹ San Basílio de Palenque, localizado próximo a Cartagena, na região norte da Colômbia é o único, entre os vários palenques que existiram nos séculos XVI e XVII, a resistir até os dias atuais. Composto por aproximadamente 3.500 habitantes, San Basílio foi declarado, em 2005, Patrimônio Cultural Intangível da Humanidade pela UNESCO. Em San Basílio a língua oficial é o Palenquero, considerado por muitos pesquisadores a única língua crioula baseada no Espanhol ainda praticada no mundo (Cf. http://www.unesco.org/culture/intangible-heritage/11lac_uk.htm).

¹⁰ WADE, Peter. **Blackness and race mixture: the dynamics of racial identity in Colombia**. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1993.

¹¹ FRIEDEMANN, Nina de. **La saga del negro. Presencia africana en Colombia**. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana, 1993.

¹² ASHER, Kiran. **Black and Green: Afro-Colombians, Development, and Nature in the Pacific Lowlands**. Durham: Duke University Press, 2009.

garantia de representação política, com a reserva de dois assentos no Senado para políticos indígenas.¹³

As comunidades negras, por seu turno, foram sistematicamente ignoradas dentro da sociedade colombiana.¹⁴ Após a abolição da escravatura, ocorrida em 1851, a população negra se dispersou ao longo da costa do Pacífico, juntando-se a palenques existentes ou formando novos assentamentos. Para Friedemann e Arocha,¹⁵ a busca pelo isolamento tinha um duplo significado para as comunidades afro-colombianas: tratava-se tanto de um ato de resistência e independência quanto uma forma de fugir das perseguições e da discriminação racial. No entanto, às comunidades negras não foi garantido nenhum direito especial sobre as terras que habitavam e, o reconhecimento de que se tratavam de grupos culturalmente distintos veio a acontecer apenas com a inclusão do AT55 na Constituição de 1991.

Apenas nos anos 1970 a base do movimento negro colombiano passa a se articular, ainda que de forma dispersa e desorganizada. As organizações negras pioneiras tinham características bem distintas. De um lado, organizações de caráter mais urbano, compostas principalmente por intelectuais, estudantes universitários e pessoas vindas da classe média. Sua mobilização política acentuava o peso do racismo e da discriminação racial na vida dos afro-colombianos e, ao mesmo tempo, buscava aumentar a conscientização étnico-racial deste contingente população. De outro lado, organizações de caráter mais rural, de base classista e, embora compostas majoritariamente por negros, apenas implicitamente ressaltando a solidariedade racial como elemento de coesão.¹⁶

Para Wade,¹⁷ no momento em que os antropólogos passam a denunciar a tradição e a identidade como sendo processos “inventados” o movimento negro colombiano surge exatamente afirmando-se sobre processos de construção e transformação de identidades sociais, de dinâmicas raciais e a ativação política de identidades étnicas. Assim:

¹³ ASHER, Op. Cit.; WADE, Peter. **Race and Ethnicity in Latin America**. London: Pluto Press, 1997.

¹⁴ FRIEDEMANN, Nina de. **La saga del negro...** Op. Cit.

¹⁵ __.; AROCHA, Jaime. **De sol a sol: Genesis, transformación y presencia de los negros en Colombia**. Bogotá: Planeta, 1986.

¹⁶ WADE, Peter. **The Cultural Politics...** Op. Cit.; ASHER, Op. Cit.; PASCHEL, Op. Cit.

¹⁷ WADE, Peter. **The Cultural Politics...** Op. Cit.

A recente mobilização política de negros na Colômbia desafia noções acerca da 'invisibilidade' da negritude e das dificuldades estruturais de mobilização política. Também levanta questões sobre a análise de políticas culturais e a desconstrução de 'invenções' culturais sem com isso invalidá-las como lócus de solidariedade étnica.¹⁸

Em 1976, Juan Dios Mosqueros, juntamente com outros militantes negros, funda em Pereira, capital do departamento de Risaralda, o Soweto, uma organização composta majoritariamente por estudantes universitários. Trata-se de um grupo de militantes insatisfeitos com o tratamento dado à questão racial dentro das organizações de esquerda da época e que tomaram para si a tarefa de construir um movimento social em melhores condições de compreender as múltiplas formas de opressão e marginalização a que afro-colombianos estavam sujeitos.

Na mesma época é fundado, em Bogotá, o Centro para Investigação e Desenvolvimento da Cultura Negra. Esta organização era responsável pelo jornal *Presencia Negra* e seus militantes eram fortemente influenciados pelos trabalhos de Martin Luther King Jr., Franz Fanon, Malcon X e Angela Davis. Escritor e figura política, Manuel Zapata Olivella, foi outro pioneiro a discutir questões relacionadas à identidade negra, cultura e as contribuições dos negros para a sociedade colombiana. Zapata foi o fundador da Fundação Colombiana para Pesquisas Folclóricas, grupo responsável por organizar o 1º Congresso de Cultura Negra das Américas, realizado em Cali em 1977.¹⁹ Em 1982, o grupo Soweto deu lugar ao Cimarrón, com sede em Buenaventura, cidade portuária do Departamento do Valle de Cauca. Uma organização de caráter urbano, composta por intelectuais e bastante influenciada pelo Movimento por Direitos Civis dos Estados Unidos e as lutas contra o *apartheid* na África do Sul.²⁰

Essas organizações pioneiras não lograram grande sucesso em ampliar o debate público sobre a questão étnico-racial no país. As comunidades do Chocó, através de entidades tais como a Organização dos Bairros Populares do Chocó e a Associação Camponesa do Atrato foram melhor sucedidas em suas práticas mobilizatórias. Influenciando as populações locais a realizar greves civis,

¹⁸ Ibidem. p. 341.

¹⁹ WADE, Peter. **Race and Ethnicity**... Op. Cit.

²⁰ Idem.

conseguiram, em alguns momentos, ampliar cenários de negociação com autoridades estatais.²¹ Assim, algumas medidas governamentais foram tomadas para garantir o direito territorial de comunidades afro-colombianas do Pacífico.

Foi necessário, contudo, uma transformação de ordem estrutural na sociedade colombiana para que o debate público sobre a marginalização de afro-colombianos se consolidasse. A crise institucional vivida pelo país nos anos 1980, em grande parte por conta do narcotráfico e da desconfiança populacional em relação ao sistema político bipartidário de governo, desencadeou na proposta de reformulação constitucional, cujo objetivo era estancar o processo de erosão social então em curso.²²

As organizações do movimento negro aproveitaram a janela de oportunidade gerada por esse processo e, em conjunto com outros atores sociais, influenciou para que a carta constitucional reconhecesse a diversidade cultural como elemento constitutivo da sociedade colombiana.

²¹ PASCHEL, Op. Cit.

²² Diferentemente da maioria dos países latino-americanos, a Colômbia se caracteriza por uma constante e longínqua predominância de um sistema político bipartidário. Liberal e Conservador, os dois partidos mais tradicionais foram criados ainda no século XIX, na década de 1840. No início, tais partidos eram ideologicamente contrastantes. Os conservadores, em sua maioria latifundiários, defendiam um estado centralizado e católico. Os liberais, por outro lado, propunham uma clara separação entre Igreja e estado, chegando a promover, em alguns momentos, uma perseguição eclesiástica. O Partido Liberal era, nesse momento, composto por membros de uma elite liberal, comerciantes e industriais emergentes. Porém, ao longo dos anos, a rivalidade entre os dois partidos, entremeadada por curtos períodos de coalizão, foi responsável pelo crescimento exponencial da violência no país. Ainda no século XIX, no período entre 1931 e 1899, houve 7 guerras civis ocasionadas por disputas entre os dois partidos.

Depois de um período relativamente tranquilo, em abril 9 de 1948, José Eliécer Gaitán, candidato a presidente pelo partido liberal foi assassinado supostamente por ordem do governo conservador, dando início a um período de 10 anos de guerra civil, conhecida como *La Violencia*. A população de Bogotá e outras regiões do país ocupou as ruas e entrou em confronto com a polícia. O episódio, conhecido como *Bogotazo* ou *nueve de abril*, terminou com a morte de aproximadamente 5 mil pessoas. Após o fim da Guerra Civil, em 1958, liberais e conservadores firmaram um acordo para a formação da Frente Nacional, que consistia em uma coalizão entre os dois partidos, de modo a que pudessem se intercalar no governo. Tal acordo vigorou, juridicamente, de 1958 a 1974, mas na prática se estendeu até 1978 e pouco se alterou nos anos 1980. Um dos muitos efeitos deletérios dos períodos de *La Violencia* e da Frente Nacional foi a emergência e a consolidação das guerrilhas e grupos paramilitares. O Exército de Libertação Nacional (ELN), as Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC) e o Movimento 19 de Abril (M-19) surgem nesta época. Cf: BUSHNELL, David. **The Making of Modern Colombia: a nation in spite of itself**. Berkeley: University of California Press, 1993.

Reforma Constitucional Colombiana e a Institucionalização da Questão Racial

A erosão do sistema político colombiano, em decorrência do alto índice de violência civil em várias regiões do país, do crescimento exponencial do narcotráfico, da corrupção endêmica e da incapacidade do estado em controlar seu território, obrigou o governo a promover acordos com as guerrilhas e diferentes movimentos sociais, em prol de uma nova constituição. O estado, contudo, não demonstrava qualquer interesse em reconhecer as especificidades das reivindicações da população negra.²³

Diante de um cenário pouco favorável e contando com limitações de ordem institucional-organizativa, além de escassos recursos materiais e falta de apoio externo, os movimentos negros colombianos se viram obrigados a promover uma coalizão entre seus diferentes setores a fim de construir uma unidade que lhes permitisse participar da ANC para reivindicar direitos.

Em 1990, o governo colombiano promoveu uma série de encontros em todas as regiões do país para garantir legitimidade ao processo de reforma constitucional. 80% da população votou favoravelmente ao processo de reforma constitucional e, então, foram realizadas eleições populares para escolha de representantes juntos à ANC.²⁴ As organizações negras iniciaram contatos em nível nacional com o intuito de apresentar candidatos unificados à constituinte. Apesar de terem participado do pleito com dois candidatos, nenhum representante afro-colombiano foi eleito para compor a ANC.²⁵

Segundo Paschel,²⁶ a inabilidade das organizações negras em se fazerem representar junto à ANC tem a ver com dificuldades internas e externas ao movimento. Fragmentação ideológica e regional, falta de recursos materiais e simbólicos e dificuldades em estabelecer uma identidade coletiva unida em torno de um objetivo comum formavam os principais obstáculos enfrentados pelas organizações afro-colombianas de então. Diversas conferências foram realizadas

²³ AROCHA, Jaime. Afro-Colombia Denied. **NACLA Report on the Americas**, v. 25, n.4, p. 28-31, 1992.; __.; FRIEDEMANN, Nina de. Marco de referencia histórico cultural para la ley sobre los derechos étnicos de las comunidades negras en Colombia. **América Negra**, v. 5, p. 155-172, 1993.

²⁴ VAN COTT, Donna Lee. **The friendly liquidation of the past: the politics of diversity in Latin America**. Pittsburgh: University of Pittsburg Press, 2000.

²⁵ WADE, Peter. **Race and Ethnicity**... Op. Cit.; GRUESO, Op. Cit.

²⁶ PASCHEL, Op. Cit.

em nome de organizações que se auto-intitulavam representantes nacionais do movimento e que divergiam fortemente entre si, dando um senso de descontinuidade às tentativas de unificação do movimento. As divisões entre organizações de caráter mais urbano, que usualmente empregavam estratégias em torno da noção de igualdade racial, e as organizações de caráter mais rural, cujas reivindicações giravam em torno das noções de diferença étnico-cultural e direitos territoriais, exerceram, contudo, maior influência na (in)capacidade articulatória do movimento negro para o processo constituinte.²⁷

Do ponto de vista das dificuldades externas, de acordo com Van Cott,²⁸ as organizações afro-colombianas receberam pouco apoio às suas demandas por direitos especiais junto à constituinte. Políticos e representantes da elite se opunham frontalmente à adoção de legislação específica para as comunidades afro-colombianas por receio de que se fosse exacerbar ainda mais os conflitos armados no país, acrescentando a eles uma dimensão inter-étnica. Além disso, grassava entre os colombianos de um modo geral a percepção de que afro-colombianos eram mais integrados à sociedade que grupos indígenas e não eram vítimas de discriminação racial. Já os delegados da ANC consideravam as organizações indígenas conciliatórias e as negras beligerantes.²⁹

Mesmo sem conseguir eleger um candidato próprio para a ANC as organizações do movimento negro encontraram em Francisco Rojas Birry, um líder indígena da região da costa do pacífico, que mantinha relações de proximidade com organizações negras do Chocó, um importante defensor dos afro-colombianos dentro da ANC. Para além disso, as organizações afro-colombianas passaram a empregar uma série de atividades com o objetivo de chamar atenção para suas questões e influenciar a opinião pública e os demais delegados da ANC para a necessidade de se incluir legislação específica para as comunidades negras dentro do texto constitucional. Tais atividades incluíam marchas, a formação de alianças com grupos indígenas e a realização de uma campanha de envio de 25.000

²⁷ GRUESO, Op. Cit.; PASCHEL, Op. Cit.

²⁸ VAN COTT, Op. Cit.

²⁹ Idem.

telegramas para políticos e delegados da ANC, exigindo a inclusão de afro-colombianos na constituição.³⁰

Em contraste com o foco dado às populações indígenas, apenas próximo ao fechamento da ANC um artigo relativo às comunidades negras é incluído. Trata-se do Artigo Transitório 55, que previa a criação de uma comissão especial, composta por representantes das comunidades envolvidas, responsável por redigir o texto final da lei que finalmente regulamentaria os direitos territoriais das comunidades negras da costa do Pacífico, dentro do prazo de dois anos. Apesar dos esforços de algumas setores dos movimentos negros para uma definição abrangente de comunidades negras, o texto do artigo 55, que se repete com pequenas alterações no artigo primeiro da lei 70, estabelece que o governo reconhece:

as comunidades negras que ocupam terras baldias nas zonas rurais ribeirinhas dos rios da bacia do Pacífico, de acordo com suas práticas tradicionais de produção, o direito à propriedade coletiva sobre as áreas que serão demarcadas pela mesma lei.

Em agosto de 1993, o então presidente colombiano César Gaviria, em visita à costa do Pacífico, sancionou a lei 70, também conhecida como “lei das comunidades negras”. O texto final da lei 70 é composto por 68 artigos distribuídos em 8 capítulos e revela tanto aspectos de uma mudança sem precedentes na legislação étnico-racial do país quanto explicita suas principais limitações. A lei 70 tem dois objetivos, definidos no artigo 1, o primeiro relativo ao reconhecimento do direito territorial coletivo de comunidades negras vivendo na região da costa do Pacífico, e o segundo devotado ao estabelecimento de mecanismos de proteção social e econômica para os demais afro-colombianos. A lei compreende ainda que as comunidades negras se constituem em um grupo étnico distinto, mantendo cultura e tradições próprias. Segundo Paschel,³¹ as principais limitações da lei podem ser observadas não apenas pelo que nela está escrito, mas principalmente pelo que omite.

³⁰ PASCHEL, Op. Cit.; AGUDELO, Carlos E. Nuevos actores sociales y relegitimación del estado. Estado y construcción del movimiento social de comunidades negras em Colombia. **Análisis Político**, n. 43, Mayo/Agosto, 2001.; GRUESO, Op. Cit.

³¹ PASCHEL, Op. Cit.

Assim, apesar das muitas referências ao racismo e à desigualdade racial nas reuniões da Comissão Especial e no processo de formulação da Lei 70 mais geral, a lei apenas menciona racismo e discriminação enfrentados pelos afro-colombianos no artigo 33, que não está vinculado a qualquer proposta concreta, sanção de atos racistas, ou políticas claras para abordar estas questões. Embora a maioria da população negra fosse e continue sendo urbana, a palavra "urbano" é utilizada apenas uma vez na legislação em uma disposição que define zonas rurais como estando para além do "perímetro urbano".³²

Para outros estudiosos,³³ contudo, a principal limitação da lei 70 está em um certo mimetismo da legislação relativa aos grupos indígenas. Arruti,³⁴ por exemplo, discute o quanto o pressuposto de que comunidades negras e indígenas seriam similares acabou por produzir uma legislação que fomentou um tipo de organização social e política à qual as comunidades negras tiveram que se adaptar, ao invés de se ter criado uma legislação de acordo com a experiência vivida por estas comunidades. Ademais, o enfoque principal da lei acaba sendo a terra e o território em detrimento da pluralidade étnica. Por fim, o excessivo acento da lei 70 no caso das comunidades negras que habitam o Pacífico também tem representado dificuldades para afro-colombianos vivendo em outras regiões do país e, o fato de a lei ser bastante indefinida e sujeita a interpretações divergentes, ofereceu ao estado as ferramentas para que não efetivasse as medidas protetivas necessárias para se melhorar as condições de vida das populações negras. Apesar de suas limitações, a lei 70 na Colômbia representa uma ampliação de cenários de visibilidade e recursos institucionais para o movimento negro.

Pós Lei 70: Formulação de Legislações e Políticas Públicas Específicas

Num processo que se inicia com as preparações para a Assembléia Nacional Constituinte e tem seu ponto culminante na aprovação da lei 70, de 1993, o estado colombiano não apenas retira as populações afro-colombianas da invisibilidade política como abre espaço para a consolidação institucional da temática étnico-

³² Ibidem. p. 762.

³³ ARRUTI, José M. Direitos Étnicos no Brasil e na Colômbia: notas comparativas sobre hibridização, segmentação e mobilização política de índios e negros. **Horizontes Antropológicos**, v. 14, p. 93-123, 2000.; NG'WENO, Betina. **Turf Wars: Territory and Citizenship in the Contemporary State**. Stanford: Stanford University Press, 2007.; ASHER, Op. Cit.

³⁴ ARRUTI, José M. Direitos Étnicos no Brasil... Op. Cit.

racial no país, dando às organizações do movimento negro ferramentas para interpelar o estado a fim de que este coloque em prática uma série de ações previstas nas legislações federais, convenções e tratados internacionais dos quais o país é signatário. Dessa forma, ao se falar em população negra, afro-colombiana, palenquera e raizal um conjunto de ações legais e políticas públicas têm sido levadas a cabo por instâncias locais e nacionais do governo colombiano, com o intuito de diminuir as desigualdades existentes entre grupos sociais minoritários em relação ao restante da população do país. A efetividade e o alcance de tais ações são, no entanto, temas controversos e objetivo de intenso debate.³⁵

Com o intuito de aumentar o alcance da lei 70 e corrigir alguns equívocos na elaboração da mesma, o governo colombiano sancionou uma série de decretos e outros elementos jurídicos que buscam regulamentar e clarificar seus objetivos. Os temas mais importantes presentes em tais decretos constam leis que versam sobre: a titulação e propriedade coletiva de terras pelas comunidades negras (Decreto 1745 de 1995); a criação da Cátedra de Estudos Afro-colombianos no sistema de ensino público (Decreto 1122 de 1998); e a necessidade consulta prévia às comunidades negra sobre tentativas – públicas ou privadas – para que se explorem recursos naturais dentro de seu território (Decreto 1320 de 1998).

Em relação à garantia de territórios coletivos para as comunidades negras, foco central da lei 70, de acordo com informações da Comissão Intersetorial para Avanço da População Afro-colombiana, Palenquera e Raizal, entre 1996 e 2010 foram titulados 159 territórios, distribuídas em 6 departamentos (Antioquia – 12, Valle de Cauca – 30, Nariño – 41, Chocó – 57, Cauca – 17, Risaralda – 2) e beneficiando aproximadamente 63 mil famílias.

Tão logo se deu início, em 1996, ao processo de titulação coletiva de terras, as comunidades negras passaram a ser as principais vítimas de deslocamento forçado no país.³⁶ No mesmo lugar em que foi titulado o primeiro território, no

³⁵ AGUDELO, Carlos E. Nuevos actores sociales... Op. Cit.; NG'WENO, Op. Cit.; ASHER, Op. Cit.; DIXON, Kwame. Transnational Black Social Movements in Latin America: Afro-Colombians and the Struggle for Human Rights. In: STAHLER-SHOLK, Richard; VANDEN, Harry E.; KUECKER, Glen D. (Orgs). **Latin American Social Movements in the Twenty-First Century: Resistance, Power, and Democracy**. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, 2008.

³⁶ Deslocamentos internos forçados são constantes ao longo de toda a história colombiana, por conta dos inúmeros conflitos armados. Entre 1946 e 1958, no período conhecido como *La Violencia*,

município de Riosucio, às margens do Rio Atrato, no Chocó, iniciou-se o processo de deslocamento forçado. Em 26 de dezembro de 1996, apenas alguns dias após receber o título coletivo, a região foi invadida por grupos paramilitares que, em menos de 20 dias, assassinaram os moradores que resistiram à invasão e geraram o deslocamento de mais de 20 mil afro-colombianos.³⁷

Em 1997, o governo colombiano sancionou a lei 387, que pretendia criar “medidas para a prevenção do deslocamento forçado, a atenção, proteção, consolidação e estabilização socioeconômica dos deslocados vítimas da violência na República da Colômbia”, bem como “garantir atenção especial às comunidades negras e indígenas submetidas ao deslocamento em correspondência com seus costumes, e propiciando o retorno a seus territórios”. A lei, contudo, não surtiu os efeitos desejados. Segundo Rodriguez, Alfonso e Cavalier³⁸ cerca de 12% de todos os afro-colombianos se encontram em situação de deslocamento forçado.

Apesar de um contexto sociopolítico adverso, como demonstra a situação dos deslocados, o estado colombiano tem procurado estabelecer outras medidas que promovam maior integração da população afro-colombiana. Destaca-se, por exemplo, a lei 152 de 1994, Lei Orgânica do Plano de Desenvolvimento, assegura a participação de membros da sociedade civil junto ao Conselho Nacional de Planejamento, permitindo que representantes das comunidades negras tenham maior acesso à instâncias decisórias sobre a formulação de planos que incidam sobre suas comunidades e seu próprio desenvolvimento (artigo 9).³⁹

milhares de pessoas foram obrigadas a ceder suas terras e se descolar para os centros urbanos, para que se desenvolvesse um novo modelo agro-industrial. Nesse período, os grupos – legais e ilegais – vinculados aos partidos conservador e liberal eram os principais responsáveis por promover tais deslocamentos. A partir dos anos 1980, as guerrilhas e grupos paramilitares, para permitir a expansão das áreas de cultivo de coca, tornam-se os principais agentes promotores dos deslocamentos forçados. Por essa razão, áreas consideradas importantes para o plantio e/ou escoamento de drogas, bem como regiões ricas em recursos energéticos e minerais são as mais afetadas pelo deslocamento. E Bogotá, Medellín, Cali e Barranquilla são os grandes polos receptores dos deslocados. Cf: ASHER, Op. Cit.; AFRODE, Op. Cit.

³⁷ AFRODES (Asociación Nacional de Afrocolombianos Desplazados) - Global Rights **DEL DICHO AL HECHO HAY MUCHO TRECHO**. Análisis de Marcos Normativos y Políticas Públicas para Población Afrocolombiana en Situaciones de Desplazamiento Forzado o Confinamiento. Bogotá, Febrero 2010.

³⁸ RODRÍGUEZ, Cesar; ALFONSO, Tatiana; CAVELIER, Isabel. **El Desplazamiento Afro: tierra, violencia e derechos de las comunidades negras en Colombia**. Bogotá: Univesidad de los Andes, 2010.

³⁹ Além de participação junto ao Conselho Nacional de Planejamento, representantes das comunidades negras têm assento em outras 20 instituições e/ou conselhos consultivos em níveis federal, departamentais e locais.

A lei 115 de 1994, Expansão da Lei Geral de Educação, estabelece que a etnoeducação seja inserida dentro do currículo escolar para que comunidades étnicas possam ter acesso a conhecimentos culturais e lingüísticos pertinentes à sua história dentro do sistema educacional formal. A lei também propõe a formação de educadores para que sejam capazes de atuar com base nos princípios da etnoeducação (artigo 55).

Já o decreto 4181 de 2007 cria a Comissão Intersetorial para o Avanço da População Afro-colombiana, Palenquera e Raizal. Esta Comissão está vinculada ao Ministério do Interior e Justiça e tem por objetivo avaliar a situação da população afro-colombiana, bem como a legislação nacional e internacional vigente em relação à esta população para, então, orientar ações que visem superar as desigualdades e vulnerabilidade a que estão submetidas estas comunidades.

A lei 649 de 2001, diz respeito à concessão de 2 lugares étnicos na Câmara dos Deputados para a comunidade afro-colombiana. Segundo a lei, todos que pretenderem utilizar tal mecanismo legal para sair candidatos pelas comunidades afro-colombianas para serem eleitos à Câmara devem ser membros de sua comunidade e terem sido previamente aprovados por uma organização registrada junto ao Ministério do Interior.

O documento CONPES (Conselho Nacional de Política Econômica e Social) 3310 de 2004, por sua vez, trata da adoção de políticas de ação afirmativa para a população negra e afro-colombiana. Mas, segundo Mosquera, León e Rodriguez,⁴⁰ o documento CONPES não chega a ser, necessariamente, um programa de políticas públicas. Para os autores, o documento refere-se mais ao interesse estatal em investir na educação básica, saúde e moradia da população rural. Assim, o enfoque do documento recai sobre as populações vivendo em condição de pobreza e impactadas pela exclusão e discriminação étnico-racial. Tais ações, segundo os autores, se constituem, na verdade, em políticas assistenciais para melhorar o nível de subsistência de alguns grupos sociais.

⁴⁰ MOSQUERA, Claudia; LEÓN, Ruby; RODRIGUEZ, Margarita. **Escenarios post-Durban para pueblos y personas negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras**. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia. Facultad de Ciencias Humanas, 2009.

Após a aprovação do documento CONPES, apenas as cidades de Bogotá e Medellín formularam projetos de ação afirmativa para a população negra. Em Bogotá foram adotadas medidas de estímulo à participação de afrodescendentes em processos de formação e execução de planos de desenvolvimento distritais e locais. Também foram implementadas uma série de políticas públicas visando o reconhecimento da diversidade cultural e garantia de direitos da população negra da cidade. Em Medellín foi criado, em 2006 o Conselho Municipal para Assuntos e Políticas Públicas das Comunidades Afrodescendentes. Entre os objetivos do Conselho constam: estimular a participação da população negra em decisões que os afetem e na formulação e execução de projetos dentro do plano municipal de desenvolvimento. Também consta entre os objetivos do Conselho garantir a participação negra nas esferas cultural, social, econômica e política do município.⁴¹

Mosquera, León e Rodríguez⁴² afirma que, embora ações locais representem um avanço para a implementação de políticas racialmente sensíveis, elas requerem um maior comprometimento estatal. Para tal os autores propõem a criação de uma “Secretaria Nacional de Políticas para Promoção da Igualdade Racial e Diferenças Culturais”, com o objetivo de aprofundar a adoção de políticas públicas de caráter multicultural, aumentar a participação de afro-colombianos em espaços de prestígio e radicalizar a democracia. Tal secretaria ficaria responsável por desenvolver programas em torno de quatro núcleos centrais. No âmbito da educação superior ficaria responsável pela execução de programas de ação afirmativa similares àqueles em curso no Brasil. Em relação ao mercado de trabalho a Secretaria buscaria implementar medidas para fortalecer empreendimentos de afro-colombianos, bem como promover incentivos ou políticas de cotas para maior inserção de negros em empresas privadas. Na área de combate ao racismo e discriminação racial, os autores propõem medidas que penalizem situações de racismo e discriminação, ao mesmo tempo em que se elaborem campanhas de prevenção e capacitação. No âmbito das reparações simbólicas seriam propostas medidas de ressignificação sobre a memória da

⁴¹ Idem.

⁴² Idem.

escravidão e pós-escravidão, assim como ações de impacto intersubjetivo, tais como a construção de museus nacionais e comunitários.⁴³

Movimento Negro Brasileiro e a Politização da Questão Racial

O Brasil vive, a partir da década de 1970, um período de mudanças expressivas no tocante ao debate sobre racismo e desigualdades raciais no país. Tal mudança, como bem discutida por Figueiredo e Grosfoguel,⁴⁴ contou com o apoio fundamental de ativistas negros e de acadêmicos. O ativismo negro desestabilizou os alicerces do mito da democracia racial ao acenar ao espaço público com demandas de cunho indentitário e redistributivo, demonstrando a indissociabilidade entre elas. Do lado dos intelectuais, data das décadas de 1970 e 1980 os primeiros estudos acadêmicos mais sistemáticos em que o cruzamento de dados censitários com as categorias raça e classe (e em alguns poucos casos gênero) são realizados.⁴⁵ Há também, nessa época, um aumento expressivo de pesquisas lidando com temas anteriormente apontados por Florestan Fernandes sobre a singularidade das relações sociais entre brancos e negros no país.⁴⁶ E autoras como Fúlvia Rosemberg e Elza Berquó produzem importantes estudos que versam sobre segregação racial no ambiente escolar, no mercado de trabalho e nas escolhas afetivo-sexuais dos brasileiros brancos e não-brancos.⁴⁷

Essa alteração temática no que tange ao significado do racismo na sociedade brasileira produziu, e ainda produz, resultados positivos e contraditórios na vida política do país. O aprofundamento de direitos e a participação social e política dos negros na vida pública têm trazido à baila a necessidade de se pensar meios efetivos para se combater o racismo e oferecer

⁴³ Idem.

⁴⁴ FIGUEIREDO, Ângela; GROSFUGUEL, Ramón. Racismo à brasileira ou racismo sem racistas: colonialidade do poder e negação do racismo no espaço universitário. **Sociedade e Cultura**, v.12, n.2, p. 223-234, 2009.

⁴⁵ HASENBALG, Carlos. **Discriminação e desigualdades sociais no Brasil**. Rio de Janeiro: Graal, 1979.; CARNEIRO, Sueli; SANTOS, Thereza. **Mulher negra**. São Paulo: Nobel/Conselho Estadual da Condição Feminina, 1985.

⁴⁶ FIGUEIREDO, Ângela; GROSFUGUEL, Ramón. Op. Cit.

⁴⁷ ROSEMBERG, F. Segregação Espacial na Escola Paulista. In: LOVELL, Peggy. (Ed.). **Desigualdade no Brasil Contemporâneo**. Belo Horizonte: UFMG, 1991.; BERQUÓ, Elza. Como se casam brancos e negros no Brasil. In: LOVELL, Peggy. (Org). **Desigualdade no Brasil Contemporâneo**. Belo Horizonte: UFMG, 1991.

uma visibilidade positiva às identidades negras. Obviamente que, tanto do ponto de vista acadêmico quanto do ponto de vista político-normativo, há um intenso e controverso debate sobre como combater o racismo.⁴⁸

Não apenas no plano intelectual, mas sobretudo no plano das ações coletivas, a década de 1970, ainda sob forte repressão estatal, pode ser considerada um marco fundamental para uma parcela significativa dos movimentos sociais no Brasil. Há, neste período, uma eclosão de lutas políticas as mais diversas, consonantes com fenômenos semelhantes no cenário internacional, com seus emblemáticos protestos estudantis de maio de 1968, na França, os movimentos por direitos civis e feministas norte-americanos, os movimentos de defesa homossexual e ambientalistas, bem como as lutas por independência em vários países africanos e pelo fim dos regimes ditatoriais na América Latina.

Nesse contexto, as organizações do movimento negro que re-emergem em todas as regiões do Brasil no início da década de 1970 partilham junto com os demais movimentos sociais da época um profundo interesse pela redemocratização do país e trazem como elemento novo – tanto em relação às organizações negras precedentes quanto em relação ao conjunto de movimentos sociais contemporâneos – a denúncia sistemática do mito da democracia racial e um projeto político de inserção da população negra nas esferas decisórias, tendo em vista uma partilha equânime de poder entre negros e brancos.⁴⁹

⁴⁸ A controvérsia sobre o papel das desigualdades raciais e das formas mais adequadas de combater o racismo no Brasil tem sido capitaneada, *grosso modo*, por duas “escolas” distintas de pensamento. De um lado há àqueles que, ancorados por perspectivas neo-freudianas, veem com suspeição políticas públicas e pesquisas racialmente focalizadas. Para estes pesquisadores, ao acentuar a categoria raça (que biologicamente não existe) estaríamos regredindo em termos de relações raciais e, em última instância, americanizando e/ou subestimando as especificidades das relações raciais brasileiras. Do outro lado dessa fronteira, estão pesquisadores e ativistas mais alinhados com uma forma de pensamento social cujas raízes estão nos trabalhos seminais de Florestan Fernandes, mas que ganha maior corpo teórico a partir dos estudos desenvolvidos por Carlos Hasenbalg e Nelson do Valle e Silva. Para estes pesquisadores a análise de dados estatísticos e censitários ao longo do século XX revela claramente que, desigualdade sociais e desigualdades raciais caminham lado a lado. Neste sentido, a necessidade de adoção de políticas públicas racialmente sensíveis estaria mais que provada pelo grande número de pesquisas realizadas nas últimas décadas.

⁴⁹ DOMINGUES, Petrônio. Movimento negro brasileiro: alguns apontamentos históricos. **Tempo Revista do Departamento de História da UFF**, v. 12, p. 113-136, 2007.; GUIMARÃES, Antônio S. A. **Racismo e Anti-Racismo no Brasil**. São Paulo: Editora 34, 2005.; COSTA, Sérgio. **Dois Atlânticos: teoria social, anti-racismo, cosmopolitismo**. Belo Horizonte: UFMG, 2006.

Do ponto de vista da constituição de um auto-reconhecimento e da formulação de uma consciência política para posterior institucionalização do movimento, Gonzalez⁵⁰ considera momentos históricos os encontros para discussão do racismo e o processo de exclusão dos negros do mercado de trabalho patrocinados pelo CEAA (Centro de Estudos Afro-Asiáticos) da Universidade Cândido Mendes, e organizados pela militante negra e historiadora Beatriz Nascimento, a partir de 1973. Desses encontros nasceram em 1975 e 1976, no Rio de Janeiro, o IPCN (Instituto de Pesquisa das Culturas Negras) e a SINBA (Sociedade de Intercâmbio Brasil-África). Em outros lugares do país também emergiram diversas organizações negras. No Rio Grande do Sul havia o Grupo Palmares, que, em 1971, foi responsável por propor o dia 20 de novembro, presumível data d morte de Zumbi dos Palmares em 1695, como dia nacional da consciência negra. Em São Paulo surgiram organizações que pensavam a constituição de um movimento negro com projeção nacional, com destaque para o Grupo Evolução, criado em Campinas, em 1971, por Thereza Santos e Eduardo Oliveira e Oliveira; o CECAN, Centro de Cultura e Arte Negra, de 1975; e a Associação Casa de Arte e Cultura Afro-Brasileira (ACACAB), fundada em 1977. Em Salvador é criado, em 1974, o bloco afro Ilê Ayê, que fomentou todo um clima para afirmação do movimento negro na Bahia, e o Grupo NEGO – Estudos Sobre a Problemática do Negro Brasileiro, de onde saiu o quadro inicial de militantes do MNU da Bahia.⁵¹

A criação do Movimento Negro Unificado (MNU), em 1978, como reação à discriminação sofrida por quatro atletas negros no Clube Tietê e à morte de um operário negro, Robson Silveira da Luz, devido a torturas policiais representa um marco para o ativismo negro contemporâneo. Sem negligenciar a pluralidade de identidades negras passíveis de serem politizadas, o MNU, já no seu ato de criação,

⁵⁰ GONZALEZ, Lélia. **The Black Woman's Place in the Brazilian Society**, 1984. Disponível em <www.eliagonzalez.org.br>. Acesso em 11 de outubro de 2011.

⁵¹ GONZALEZ, Op. Cit.; BAIROS. Luiza. Lembrando Lélia Gonzalez. In: WERNECK, Jurema; MENDONÇA, Marise; WHITE, Evelyn C. **O livro da saúde das mulheres negras: nossos passos vêm de longe**. Rio de Janeiro: Criola/Pallas, 2000.; HANCHARD, Michael. **Orfeu e o Poder: Movimento Negro no Rio de Janeiro e em São Paulo**. Rio de Janeiro: EDUERJ, 2001.; GUIMARÃES, Antônio S. A. Nacionalidade e novas identidades raciais no Brasil: uma hipótese de trabalho. In: SOUZA, Jessé. (Org.). **Democracia hoje: novos desafios para a teoria democrática contemporânea**. Brasília: UnB, 2002. p. 387-414.

ao politizar a diversidade étnica e cultural do país, tenta demonstrar como afro-brasileiros têm sido ao longo da história do país tratados como os outros, ainda que o discurso oficial de integração harmônica aponte para o lado oposto, e que as desigualdades sociais presentes no país poderiam – e deveriam – também ser traduzidas em termos raciais.

O processo de reorganização política do movimento negro brasileiro, sob forte influência da criação do MNU, tinha uma estratégia clara de articular demandas de cunho anti-racista aos projetos políticos de outros grupos marginalizados, aumentando em escala e alcance sua capacidade de impactar o estado e a sociedade civil. Esta estratégia está claramente apresentada no programa de ação do MNU, lançado em 1982, que reivindica, entre outras coisas: o fim do mito da democracia racial brasileira; organização política da população negra; transformação dos movimentos negros em movimentos de massas; alianças das lutas de raça e classe; organização para combate a violência policial; organização em sindicatos e partidos políticos; luta pela inclusão de conteúdos sobre a História da África e dos negros nos currículos escolares; e busca pelo apoio internacional no combate ao racismo no país.⁵²

Ainda nesse primeiro momento, alguns ativistas negros também iniciam sua participação nos partidos políticos que começaram a se reorganizar. O PMDB, PDT e PT foram os principais partidos que, a partir das chamadas Comissões de Negros, contribuíram para que determinadas demandas do movimento negro fossem incluídas nas discussões políticas da década de 80.

Da Reforma Constitucional às Políticas de Promoção da Igualdade Racial

No curso da transição democrática, que tem na promulgação da Constituição de 1988 o seu momento máximo, o movimento negro conseguiu abrir a caixa de Pandora das relações raciais brasileiras. O debate sobre o mito da democracia racial e os mecanismos sociopolíticos necessários para se promover igualdade racial ensejou uma abertura de oportunidades políticas e discursivas sem precedentes na história do país.

⁵² DOMINGUES, Op. Cit.

Com a eleição indireta de Tancredo Neves e José Sarney no Colégio Eleitoral em 1985, dá-se um passado decisivo para a elaboração da nova Constituição. Após a morte de Tancredo Neves, em abril do mesmo ano em julho de 1985, José Sarney decide pela manutenção da promessa de campanha e envia ao Legislativo a Proposta de Emenda Constitucional nº 43, atribuindo poderes constituintes ao Congresso Nacional, que deveria se reunir a partir de 1º de fevereiro de 1987.

Seguindo outra proposta de Tancredo Neves, Sarney nomeia uma Comissão Provisória de Estudos Constitucionais para elaboração de um anteprojeto de constituição. Essa comissão foi presidida pelo jurista Afonso Arinos de Mello Franco e ficou conhecida como “Comissão de Notáveis”, e contava com 50 integrantes, representando diversas perspectivas políticas e ideológicas. Não houve, porém, a indicação de nenhuma personalidade negra pra compor a Comissão. Depois de um período tenso de negociações, Hélio Santos, integrante do PMDB paulista e presidente do recém-criado Conselho da Comunidade Negra de São Paulo, passou a integrar a Comissão.⁵³

Após a nomeação de Hélio Santos, diversas organizações do movimento negro passaram a articular uma série de eventos, em diferentes partes do país para a elaboração de propostas que viriam a ser incorporadas às discussões da Comissão Pré-Constituinte. Entre o conjunto de encontros municipais e estaduais organizados pelo movimento negro para discutir a participação da comunidade negra no processo constituinte, dois merecem destaque: o Primeiro Encontro Estadual “O Negro e a Constituinte” realizado na Assembléia Legislativa de Minas Gerais e I Encontro de Comunidades Negras Rurais, com o tema “O negro e a constituição”, realizado no Maranhão.⁵⁴

A estes eventos se seguiram diversos outros e, nos dias 26 e 27 de agosto de 1986, foi realizada em Brasília a Convenção Nacional do Negro pela Constituinte, que contou com a presença de representantes de 63 entidades dos movimentos

⁵³ SANTOS, Ivair. **O movimento negro e o Estado (1983-1987)**. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2006.

⁵⁴ SILVÉRIO, Valter R. A (re)configuração do nacional e a questão da diversidade. In: SILVÉRIO, Valter R.; ABRAMOWICZ, Anne. (Org.). **Afirmando diferenças: montando o quebra cabeças da diversidade na escola**. Campinas: Papirus, 2005. p. 87-108.

negros brasileiros de 16 estados, num total de 185 inscritos. O documento aprovado durante a convenção, e entregue aos constituintes, continha entre as suas inúmeras propostas duas que acabariam incluídas nos texto constitucional: tipificação do preconceito racial como crime inafiançável e com pena de reclusão; e garantia do título de propriedade de terras às comunidades remanescentes de quilombos, quer no meio urbano ou rural.⁵⁵

O texto final, aprovado pela Comissão Pré-Constituinte, contava com 436 artigos permanentes e 32 disposições transitórias. Apesar de seu conteúdo progressista e democrático, o Presidente Sarney, talvez por se opor ao regime parlamentarista de governo defendido pela Comissão, decidiu-se por não enviar o texto à Constituinte, encaminhando-o ao Ministério da Justiça, onde o texto foi arquivado.⁵⁶

A Assembléia Nacional Constituinte (ANC) foi então instalada em 1º de fevereiro de 1987 e teve seus trabalhos concluídos em 2 de setembro de 1988, com a votação e aprovação do texto final da Constituição Brasileira. A ANC foi dividida em oito comissões temáticas e 24 subcomissões temáticas, responsáveis pela preparação dos anteprojetos básicos que, após apreciação e consolidação pela Comissão de Sistematização eram votados pela plenária da ANC.⁵⁷

Por determinação do regimento interno da Constituinte a temática racial foi incluída e debatida dentro da VII Comissão, de Ordem Social, na Subcomissão dos Negros, Populações Indígenas, Pessoas Deficientes e Minorias Sociais. De 23 de abril a 8 de maio de 1987, a subcomissão realizou 8 audiências públicas para confecção do anteprojeto. De acordo com o Relatório Final da Subcomissão, a temática racial foi discutida nos dias 23 de abril (em painel sobre preconceito, discriminação e estigma), 28 de abril (dedicado exclusivamente à questão racial), 4 de maio (painel sobre deficientes visuais, hemofílicos e negros) e 5 de maio (painel sobre populações indígenas, presidiários, e minorias raciais e religiosas) (Anais da Assembléia Nacional Constituinte, Subcomissão 7c, volume 196, 1987).

⁵⁵ Idem.

⁵⁶ SARMENTO, Daniel. 21 Anos da Constituição de 1988: a assembléia constituinte de 1987/1988 e a experiência constitucional brasileira sob a carta de 1988. **RDE. Revista de Direito do Estado**, v. 17/18, p. 135-170, 2010.

⁵⁷ SILVÉRIO, Op. Cit.

O relatório final da subcomissão incorporou as reivindicações apresentadas no documento oficial da Convenção Nacional o Negro e a Constituinte. Porém, no texto final da Constituição, como já dito acima, apenas dois artigos acerca da temática racial foram incluídos. O artigo 5 tornou o racismo um crime inafiançável e imprescritível. Já o artigo 216 definiu os territórios quilombolas como bens culturais nacionais e, através do artigo 68 das Disposições Transitórias, reconheceu o direito à titulação coletiva de terras das comunidades de remanescentes de quilombos.

Assim, como aconteceu no contexto colombiano, a promulgação da constituição brasileira traz consigo um novo modelo de nacionalidade. De uma nacionalidade construída em princípios universalistas para a adoção de princípios pluralistas e multiculturais.⁵⁸ Tal mudança é fruto das reivindicações do movimento negro e, ao mesmo tempo, por não incorporarem a totalidade de suas demandas mas reconhecerem sua plausibilidade, garantem maior visibilidade às organizações negras e expandem seu campo de oportunidades políticas.

Ainda em 1988, uma onda de protestos sociais orquestrados por ativistas negros contrários a celebração do centenário da abolição tomou conta do país. Para as organizações negras da época, a comemoração do 13 de maio não passava de um engodo, pois a maior parte da população negra brasileira continuava submetida a péssimas condições de vida. Em resposta aos protestos, o governo federal cria o que viria a ser a primeira instituição brasileira, em nível federal, devotada à temática racial. Assim, no âmbito do Ministério da Cultura é criada a Fundação Cultural Palmares, com o objetivo de promover e preservar a cultura brasileira. Por muitos anos coube à Fundação Palmares a responsabilidade de identificar as comunidades quilombolas e mediar o procedimento de demarcação de suas terras.

Mas é apenas a partir de meados da década de 1990 que se inicia um processo mais sistemático de inclusão da temática racial na agenda política brasileira. O movimento negro passa, progressivamente, de uma estratégia focada

⁵⁸ Idem.

essencialmente na construção de auto-reconhecimento e mobilização identitária para uma estratégia propositiva junto as mais diversas esferas político-decisórias.

Data deste período a Marcha Zumbi dos Palmares, contra o Racismo, pela Cidadania e a Vida. Para além de uma simples comemoração pelo dia nacional da consciência negra, as organizações negras brasileiras empreenderam discussões sobre reparações e políticas de ação afirmativa, assumindo de vez uma postura de confronto em relação à falsa neutralidade do estado brasileiro frente às desigualdades raciais.

A preparação, organização e realização da Marcha, a cargo de alguns ativistas do MNU e integrantes do CEERT e Geledés, se deu a partir de mobilizações e fóruns municipais e estaduais ao longo do ano de 1995. No dia 20 de novembro, cerca de trinta mil pessoas vindas dos mais diversos estados brasileiros foram a Brasília manifestar pelo fim das desigualdades raciais e exigir do governo políticas de promoção da igualdade racial. Nesse mesmo dia, integrantes da Executiva Nacional da Marcha Zumbi dos Palmares entregaram ao então Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, um documento com as principais reivindicações do movimento negro, em que denunciavam o racismo e apresentavam propostas concretas de políticas públicas de inclusão de afrodescendentes na sociedade brasileira.

Por ocasião da Marcha Zumbi dos Palmares, o governo federal assinou um decreto criando o Grupo de Trabalho Interministerial de Valorização da População Negra (GTI). A função desse grupo era discutir e propor políticas de ação afirmativa para a população negra nos mais diversos âmbitos do estado e sociedade civil, com especial atenção para políticas na educação, mercado de trabalho, saúde, cultura e comunicação.

Em 1996 o Ministério do Trabalho implementou o Grupo de Trabalho para Eliminação da Discriminação no Emprego e na Ocupação (GTDEO). A criação do GTDEO foi fruto de pressão internacional já que, em 1992, a CUT (Central Única dos Trabalhadores), apoiada por outras centrais sindicais, apresentou uma reclamação formal à OIT contra o governo brasileiro por descumprimento da

convenção 111.⁵⁹ Já em 1997 o mesmo ministério desenvolveu o programa Brasil, Gênero e Raça, visando a criação de Núcleos de Promoção da Igualdade de Oportunidades e Combate à Discriminação.

Ainda em 1996, o governo federal, através da Secretaria de Direitos de Cidadania, promoveu o Seminário Internacional Multiculturalismo e Racismo: o Papel da Ação Afirmativa nos Estados Democráticos Contemporâneos. O principal objetivo do seminário era debater a validade e aplicabilidade de políticas de ação afirmativa. No mesmo ano, é lançado o Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH) que, entre suas inúmeras propostas, dispunha sobre a necessidade do estado implementar políticas de ação afirmativa.

No entanto, na história recente das organizações do movimento negro a III Conferência Mundial Contra o Racismo, a Discriminação Racial, a Xenofobia e Formas Correlatas de Intolerância (III CMR), realizado de 31 de agosto a 8 de setembro de 2001, em Durban, África do Sul, representa o grande marco, tanto pelos seus desdobramentos quanto por materializar, em certa medida, um processo de consolidação e visibilidade política das organizações negras que se iniciou nos anos 1980.

A luta por reparações e políticas de ação afirmativa, que foi ganhando corpo dentro das organizações negras ao longo da década de 90, tornou-se central a partir da III CMR, em que as mais diversas organizações se aglutinaram em torno de tais reivindicações, tornando o diálogo com o estado cada vez mais intenso.

Para o Brasil e Colômbia e, em certa medida, para outros países da América Latina, tanto os eventos preparatórios quanto os resultados alcançados na III CMR tiveram efeitos sem precedentes sobre a agenda política nacional e no aprofundamento de relação sinérgica entre movimento negro e estado. Isso se deveu a uma série de razões. Primeiramente, a ênfase dada pelo movimento negro à denúncia do mito da democracia racial teve forte impacto na esfera estatal, em que agentes institucionais passam a reconhecer o racismo como um eixo político-analítico importante para se entender as desigualdades sociais no país. Houve

⁵⁹ BENTO, Maria Aparecida. Racismo no trabalho: o movimento sindical e o Estado. In: GUIMARÃES, Antônio S.; HUNTLEY, Lynn. (Org.). **Tirando a máscara: ensaios sobre o racismo no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

também, especialmente a partir de finais da década de 1980, uma crescente participação do movimento negro brasileiro em redes transnacionais de ativismo, que ajudaram a fortalecer e transformar as organizações negras nacionais para torná-las mais eficazes. Um efeito subjacente ao fortalecimento de tais redes diz respeito a um incremento do escrutínio público dos movimentos sociais em relação à ação do estado, expondo as discrepâncias entre seu discurso internacional e suas práticas domésticas. Ademais, as Conferências Mundiais da ONU são fóruns que os estados acessam para aumentar seu prestígio internacional, o que os torna ainda mais vulneráveis à pressão de redes transnacionais de ativismo e, portanto, mais propensos a comprometer-se a promover ações que reforcem o prestígio alcançado.⁶⁰

Os documentos aprovados em Durban contribuíram para que o movimento negro exigisse do estado brasileiro o cumprimento das metas estabelecidas no Programa de Ação da Conferência, abrindo um amplo espaço para discussão sobre medidas reparatórias, políticas específicas para afrodescendentes, entre outras questões fundamentais para se atingir a igualdade racial no país.

No Brasil, o pós Durban é marcado pelo início da consolidação institucional da questão racial no Brasil. O governo brasileiro comprometeu-se, pela primeira vez na história, a enfrentar o problema das desigualdades raciais. Por conta desse comprometimento, algumas medidas começaram a ser tomadas. A Secretaria de Direitos Humanos criou o Conselho Nacional de Combate à Discriminação Racial (CNCDD), cujo objetivo era incentivar a implementação de políticas de ação afirmativa.

O Ministro do Desenvolvimento Agrário, ainda em 2001, propõe a implantação de um Programa de Ação Afirmativa. O objetivo do programa seria reduzir as desigualdades de oportunidades entre os servidores públicos e beneficiários da reforma agrária e agricultura familiar, estabelecendo cotas raciais para a participação de negros em cargos administrativos e em concursos públicos, bem como medidas para garantir às comunidades quilombolas acesso ao crédito rural e a promoção de seminários, pesquisas e programas que enfocassem gênero,

⁶⁰ TELLES, Edward. **Race in Another America**. Princeton: Princeton University Press, 2004.

raça e etnia. Esperava-se que, com a adoção dessa política, 20% das funções administrativas fossem destinadas a negros, com a perspectiva de aumentar esse percentual para 30% no ano de 2003. Além disso, 30% do orçamento do Ministério deveria ser destinado preferencialmente para comunidades rurais formadas por negros. O programa também determinava o reconhecimento e titulação de todas as áreas quilombolas em terras do governo federal.⁶¹

Em dezembro de 2001, o Ministério de Justiça e o Supremo Tribunal Federal – STF também passaram a determinar o estabelecimento de cotas para negros em cargos de direção, no preenchimento de vagas em concurso público, na contratação por empresas prestadoras de serviço e por organismos internacionais de cooperação técnica. No Ministério das Relações Exteriores (MRE) deu-se início ao programa de “bolsas-prêmio para a diplomacia”, com vistas a incentivar e apoiar o ingresso de afrodescendentes na Carreira de Diplomata, através da concessão de bolsas no valor de 25 mil reais, por um período de até dez meses, para 20 candidatos negros se prepararem para o Concurso de Admissão à Carreira de Diplomata.⁶²

Em maio de 2002, o gabinete da presidência da república, por meio do decreto no 4.228, institui o Programa Nacional de Ações Afirmativas. Tal programa visava promover os princípios da diversidade e do pluralismo na contratação de servidores para a administração pública e na concessão de contratos de serviços para órgãos governamentais. O programa envolvia a realização de metas percentuais de participação de afrodescendentes, mulheres e pessoas portadoras de deficiência para os cargos contratados, a observância desses critérios em editais de licitação para prestadores de serviços para o governo, e a criação do Comitê de Avaliação e Acompanhamento de Ações Afirmativas. Porém, como o governo já estava em final de mandato, tais medidas não chegaram a ser efetivadas. Ainda nesta reta final, o governo federal lançou, com o apoio do Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, o programa Diversidade na Universidade. Este programa

⁶¹ TELLES, Op. Cit.; JACCOUD, Luciana; SILVA, Adailton; ROSA, Waldemir; LUIZ, Cristiana. Entre o Racismo e a Desigualdade: da Constituição à Promoção de uma Política de Igualdade Racial (1988-2008). In: JACCOUD, Luciana (Org.). **A construção da uma política de promoção da igualdade racial: uma análise dos últimos 20 anos**. Brasília: Ipea, 2009.

⁶² TELLES, Op. Cit.; JACCOUD, Luciana; SILVA, Adailton; ROSA, Waldemir; LUIZ, Cristiana. Op. Cit.

tinha como objetivos a elaboração de material didático sobre diversidade para estudantes do ensino básico, a melhoria das condições de admissão de indivíduos vindos de grupos socialmente marginalizados nas universidades públicas e o apoio financeiro para que se matriculassem em cursos preparatórios para os vestibulares.⁶³

Com a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva novas medidas relativas à promoção de igualdade social foram estabelecidas. A principal delas foi a instituição da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR), em 2003, com status de ministério e responsabilidade de formular e coordenar as políticas para a promoção de igualdade racial no âmbito do governo federal. No governo Lula também foi criado o Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial (CNPIR) ligado à SEPPIR e foram realizadas duas Conferências Nacionais de Promoção da Igualdade Racial (CONAPIR), a primeira em 2005 e a segunda em 2009.

As políticas de ação afirmativa que, como dito acima, já haviam sido iniciadas no governo anterior ganharam novos contornos na gestão do presidente Lula. O contexto político, embora mais aberto à discussão da temática racial, permanecia resistente à implementação de políticas públicas racialmente focalizadas. O estatuto da igualdade racial, que tramitava no congresso desde 2001, previa a adoção de cotas para negros em universidades, entre outras medidas de caráter impositivo. Porém, durante as negociações no congresso, o estatuto foi transformado em mera carta propositiva, cujo principal benefício é o reconhecimento da existência do racismo no Brasil (o que, inclusive, já consta da constituição federal).

As universidades federais, por seu turno, têm sua autonomia garantida por lei, o que dificultaria uma proposta de lei com validade nacional. Não obstante essa dificuldade, foi aprovada, em 29 de agosto de 2012, a Lei n. 12.711, que trata da política de reserva de vagas para egressos de escola pública, pretos, pardos e indígenas em todo o sistema de educação superior e ensino médio federal.

⁶³ TELLES, Op. Cit.; JACCOUD, Luciana; SILVA, Adailton; ROSA, Waldemir; LUIZ, Cristiana. Op. Cit.

Como demonstra importante estudo conduzido por Daflon, Feres e Campos,⁶⁴ o governo federal acabou optando por evitar um confronto direto com os opositores das ações afirmativas sem, todavia, abrir mão de oferecer incentivos para que as universidades federais, voluntariamente, adotassem tais medidas. Ao mesmo tempo, coube aos ativistas do movimento negro a tarefa de, localmente, convencer representantes das universidades a adotar medidas de inclusão.⁶⁵

Constituem-se em vantagens dessas políticas descentralizadas:

[...] a contribuição dos membros das instâncias locais com uma experiência técnica de primeira mão e a não sujeição das políticas públicas a regras que ignoram as particularidades locais. Podemos, no entanto, ressaltar algumas desvantagens da falta de integração entre essas iniciativas, que vão desde a dificuldade de publicizar essas medidas para os potenciais beneficiários, bem como a ausência de critérios claros e de comum conhecimento para a fruição do benefício, até problemas concernentes à concepção, planejamento e execução das políticas.⁶⁶

Nesse cenário, até a promulgação da lei n. 12.711, cerca de 70 universidades públicas estaduais e federais implantaram algum programa de ação afirmativa. Deste total, 56% são federais e 44% estaduais. A implantação, em 2007, do Reuni – Programa de Apoio ao Plano de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais – exerceu grande influência para que mais universidades iniciassem programas de inclusão. Assim, em 2008, 53 instituições federais de ensino aderiram ao Reuni e, uma parte significativa dessas instituições, propuseram programas de ação afirmativa.⁶⁷

77% dos programas de ação afirmativa em curso até 2012 partiram de iniciativas dos próprios conselhos universitários, os 23% restantes foram implementados por força de leis estaduais. Há, do ponto de vista da execução dos programas e dos seus beneficiários, uma grande pluralidade. Em algumas universidades tais políticas foram adotadas por via de negociações com movimentos negros locais; em outras, a atuação docente foi o fator decisivo; houve

⁶⁴ DAFLON, Verônica T.; FERES JR., João; CAMPOS, Luiz A. Ações Afirmativas Raciais no Ensino Público Brasileiro: um panorama analítico. **Cadernos de Pesquisa**, v. 43, n. 148, p. 302-327, 2013.

⁶⁵ Idem.

⁶⁶ Ibidem. p. 309.

⁶⁷ Ibidem.

ainda universidades em que os núcleos de estudo afro-brasileiros tiverem maior peso sobre a decisão.⁶⁸ Em relação aos beneficiários, o levantamento de Daflon et al⁶⁹ demonstra que:

os alunos egressos de escola pública despontam como os maiores alvos dessas políticas: 60 das 70 universidades com sistemas de cotas, bonificação ou acréscimo de vagas (85%) visam a esse grupo. Em segundo lugar vêm os pretos e pardos (de-nominados “negros” em alguns programas), em 40 universidades – isto é, 58% das que têm ações afirmativas. Em terceiro, os indígenas, em 51% dessas universidades. Em quarto e quinto, vêm os portadores de deficiência e participantes de programas de formação em licenciatura indígena e, por fim, outros grupos compostos por nativos do estado ou do interior do estado em que a universidade se localiza, professores da rede pública, pessoas de baixa renda, pessoas originárias de comunidades remanescentes de quilombos, filhos de agentes públicos mortos ou incapacitados em serviço e mulheres.

A predominância de programas de ação afirmativa voltados para alunos de escolas públicas pode ser creditado a dois fatores. Por um lado, denota um reconhecimento, por parte da sociedade, de um modo geral, e dos gestores de universidades, de modo particular, de que a competição na hora do vestibular não se dá em condições de igualdade, em decorrência de disparidades de classe que reservam a uns uma educação básica de qualidade e a outros um sistema precário e ineficaz de ensino. Por outro lado, revela o ainda elevado grau de resistência da população brasileira em reconhecer o peso que desigualdades raciais exercem nas experiências de vida, inclusive educacionais, de indivíduos pertencentes a grupos desprivilegiados.⁷⁰ Nesse sentido, a desconstrução do mito da democracia racial ainda é uma tarefa da qual o movimento negro não pode se descuidar.

Assim, apesar das demandas por políticas de ação afirmativa terem surgido no bojo das reivindicações do movimento negro, foram os alunos oriundos de escola pública e de baixa renda que mais se beneficiaram dos programas criados pelas universidades brasileiras. A implementação, escalonada ao longo de quatro anos, da lei 12.711 pode vir a equacionar esse quadro, além de homogeneizar os

⁶⁸ Idem.

⁶⁹ Ibidem. p. 309-310.

⁷⁰ Ibidem

programas desenvolvidos no interior das universidades e, de forma correlata, permitir o desenvolvimento de pesquisas avaliativas sobre essa política pública.⁷¹

Os Contextos Brasileiro e Colombiano em Perspectiva Comparada

A rearticulação do protesto negro no Brasil e Colômbia a partir nos anos 1970 trouxe no seu bojo, como a discussão nas seções anteriores deste artigo demonstra, importantes conquistas em termos de novas legislações contra o racismo, titulação de terras de comunidades palenqueras e quilombolas, criação de instituições participativas locais e nacionais, reconhecimento oficial da existência de racismo, incremento na participação em redes transnacionais de movimentos sociais, órgãos governamentais dedicados a promoção da igualdade racial e aprovação e implementação de um conjunto expressivo de políticas públicas focalizadas para a população negra.

Nesse cenário, faz-se mister destacar o peso fundamental que a transformação das constituições nos referidos países teve em consolidar uma estrutura de oportunidades políticas para o movimento negro. Assim, ainda que durante as décadas de 1980 e 1990 vários países latino-americanos tenham reformado parcial ou integralmente suas constituições e, destes, pelo menos 15 tenham assegurado em suas cartas magnas reformas multiculturais garantindo algum tipo de direito a minorias étnicas, apenas Brasil e Colômbia passaram a promover, de forma contínua e sistemática, uma série de políticas públicas visando à promoção da igualdade étnico-racial. Nos demais países, o foco esteve centrado na garantia de direitos multiculturais aos povos indígenas.⁷²

Enquanto representante de um movimento mais amplo, transnacional e polissêmico, que tem na metáfora do Atlântico Negro sua síntese teórica, os movimentos negros brasileiros e colombianos podem ser caracterizados como um contrapúblico subalterno, para usar a expressão cunhada por Nancy Fraser. Assim, através das tentativas de desconstrução de mitos sobre miscigenação e harmonia racial, bem como a explicitação da falsa neutralidade estatal, estes movimentos

⁷¹ Idem.

⁷² HOOKER, Op. Cit.

denunciam os vícios de origem de um sistema sociopolítico que não é capaz de promover inclusão e cidadania a todos.

Com esses expedientes, os movimentos negros almejam melhores condições para promover uma progressiva politização das identidades negras, isto é, a contestação de visões estereotipadas na cultura majoritária e da falsa neutralidade das instituições políticas formais em regular as relações sociais. Esses embates também têm permitido que as respostas do estado às demandas dos movimentos negros caminhem, ainda que lentamente, do campo mítico para o plano social-concreto.

Mas, apesar dos incontestáveis avanços ocorridos nas últimas décadas em ambos os países, há muito ainda por ser feito. Tome-se, por exemplo, o caso das políticas de ação afirmativa em curso no Brasil. Com a aprovação de lei 12.711, um grande contingente de estudantes negros será admitido para universidades federais nos próximos anos. Porém, poucas instituições contam com aportes financeiros que as habilite a garantir a permanência destes estudantes, em sua maioria de classes baixas, em cursos de graduação, sobretudo naqueles que exigem dedicação integral e/ou a compra de materiais de alto custo.

Os remanescentes de quilombo, figura jurídica criada pela constituição brasileira, mesmo dentro de uma conjuntura política favorável, têm encontrado certa dificuldade em terem seus direitos territoriais reconhecidos. Em 2008, vinte anos após a garantia constitucional de direitos territoriais às comunidades remanescentes de quilombos, a SEPPIR havia reconhecido 3.250 comunidades quilombolas, com aproximadamente 2,5 milhões de pessoas. Até 2008 foram titulados, contudo, apenas 81 territórios, perfazendo um total de 136 comunidades e 8.742 famílias. Dos territórios titulados, somente 27 foram titulados pelo governo federal, sendo 20 no governo Fernando Henrique Cardoso e sete no governo Lula. Além da morosidade do governo em garantir a titularidade de terras às comunidades quilombolas, as mesmas têm sido objeto de projetos de lei tentando anular os seus efeitos no todo ou em parte.⁷³

⁷³ ARRUTI, José M. Quilombos. In: PINHO, Osmundo; SANSONE, Livio. (Orgs.). **Raça: Perspectivas Antropológicas**. Salvador: ABA / EDUFBA, 2008.

No contexto colombiano os desafios também são inúmeros. As propostas de políticas de ação afirmativa, tal qual delimitadas pelo documento CONPES, têm alcance local e limitado, impedindo assim que os afro-colombianos consigam, de fato, partilhar posições de poder com os brancos.⁷⁴ O alto número de afro-colombianos forçadamente deslocados também é emblemático. De um lado, as comunidades negras rurais têm assegurado, via legislação federal, o direito à titularidade de seus territórios. De outro, veem seus integrantes sistematicamente assassinados ou obrigados a migrar pra áreas urbanas, onde passam a viver em condições de miserabilidade. Isso revela um traço marcante da cultura política colombiana: o fetichismo legal. Desde a reforma constitucional de 1991, a cada vez que o estado colombiano é confrontado com demandas sociais, sua resposta imediata é via promulgação de leis e decretos que serão, oportunamente, relegados ao esquecimento.

Tamanho fetichismo legal, como observado no caso colombiano, acaba por ter efeitos deletérios para a população afro-colombiana. Assim, apesar de contar com uma das legislações mais avançadas em termos de promoção da igualdade racial, a situação socioeconômica dos afro-colombianos pouco se alterou nas últimas décadas. Em 2005, quatorze anos após o estado colombiano ter se tornado oficialmente multicultural, a taxa de mortalidade infantil entre os afrodescendentes manteve-se quase duas vezes maior que a do resto da população: 48,1% e 26,9% por 1000 nascidos vivos, respectivamente. A expectativa de vida dos afro-colombianos naquele ano foi de 66,4 anos, enquanto para o resto da população era 72,8 anos.⁷⁵

Uma das particularidades do caso colombiano em relação ao brasileiro está relacionado ao lugar que a população negra ocupa no imaginário social e os reflexos políticos – contraditórios – que tal posição acarreta. Na Colômbia, do

⁷⁴ Em 30 de julho de 2009, a revista *The Economist* publicou matéria afirmando que o governo colombiano tinha a intenção de enviar um projeto de lei ao congresso propondo a adoção de cotas para negros em universidades, agências governamentais, forças armadas e incentivos para que empresas colombianas contratassem negros para cargos gerenciais e para que partidos políticos incluíssem candidatos negros em seus quadros. Tal projeto, contudo, nunca foi enviado ao congresso e revelou-se uma das muitas estratégias do então presidente, Álvaro Uribe, para ganhar apoio da opinião público em torno de sua tentativa de se candidatar para um terceiro mandato. A matéria completa disponível em: <http://www.economist.com/node/14140625>.

⁷⁵ Dados disponíveis em: http://www.dane.gov.co/#twoj_fragment1-4

ponto de vista sociopolítico, as populações negras foram sistematicamente invisibilizadas. A situação também se repetiu na esfera acadêmica. Embora a institucionalização da antropologia dos grupos indígenas tenha acontecido nos anos 1940, com uma série de pesquisas de cunho etnográfico nas regiões do Pacífico, pouco, ou nada, se pesquisou sobre as comunidades negras que habitam a mesma região. Apenas em meados dos anos 1970, com os estudos pioneiros de Nina de Friedemann, este quadro se altera.

Por esta razão, como visto na primeira parte deste artigo, as organizações negras chegaram enfraquecidas no processo constituinte. E, para conseguir reivindicar direitos específicos junto à ANC tiveram que se valer de estratégias similares àquelas empregadas pelos grupos indígenas do Pacífico. Tal emulação de estratégias políticas de grupos indígenas veio a promover aquilo que Peter Wade⁷⁶ considera como sendo um processo de indigenização (*indeginization*) da negritude no país.

Disso decorre que, na Colômbia, a adoção de políticas públicas e legislações pós promulgação da constituição segue um caráter diferencialista. Assim, organizações afro-colombianas tendem a ser mais bem sucedidas quando orientam suas estratégias em termos de direito à diferença, cultura, território e autonomia, pois, do ponto de vista da alocação de recursos públicos, o estado colombiano enxerga as comunidades negras como análogas às comunidades indígenas. Se para as comunidades negras vivendo na região do Pacífico e partilhando tradições, hábitos e formas de vida com grupos indígenas isso tenha aspectos positivos, o mesmo não se pode dizer a respeito de comunidades negras vivendo em outras regiões rurais do país ou em centros urbanos.⁷⁷

No Brasil, em contraste, o debate público sobre o “problema do negro” remonta ao período de desmantelamento do regime escravista. Ademais, academicamente o campo de estudos das relações raciais é anterior a institucionalização das ciências sociais no país, com uma prevalência de estudos sobre os efeitos da discriminação racial para a integração socioeconômica da população negra vivendo em áreas urbanas. Assim, tanto o movimento negro

⁷⁶ WADE, Peter. Afro-latin studies... Op. Cit.

⁷⁷ PASCHEL, Op. Cit.

quanto os acadêmicos brasileiros têm ressaltado a idéia de promover igualdade social e política a um contingente populacional de experiência urbana. Ademais, o movimento negro brasileiro tende a ser mais bem sucedido quando orienta suas estratégias políticas e reivindicações em torno da noção do aprofundamento da inclusão social e tratamento igualitário para afrodescendentes.

Embora um conjunto maior de pesquisas precise ser levado a cabo para que se tenha um panorama mais amplo das similitudes e diferenças entre as experiências brasileiras e colombianas, algumas análises – inconclusivas – podem ser feitas. A experiência colombiana joga luz sobre um contexto político complexo e multifacetado. As dinâmicas sociopolíticas que interpelam a população negra não podem ser pensadas fora de um cenário que intersecta um estado enfraquecido a conflitos armados, ao narcotráfico, deslocamento forçado e desigualdades sociais persistentes. Ademais, os espaços de solidariedade e/ou disputa entre comunidades negras e comunidades indígenas também precisam ser escrutinados.

A experiência brasileira, aparentemente melhor sucedida que a colombiana, não está isenta de problemas. Como a maior parte das políticas públicas focalizadas foram conduzidas durante o governo do Partido dos Trabalhadores, que tem longa tradição de apoio às reivindicações do movimento negro, pouco se pode prever sobre a sustentabilidade de tais políticas nos governos subsequentes. A exceção das legislações aprovadas pelo Congresso, que tendem a ser mantidas por tempo indeterminado, o conjunto de organismos participativos, secretarias, conselhos e programas específicos podem ser cancelados num futuro próximo, a depender das forças políticas que ascendam ao poder. A própria dificuldade que as organizações do movimento negro encontram para transformar em representação política suas conquistas no campo da mobilização social é reveladora da fragilidade de suas alianças políticas atuais.

A relação entre cultura e política também é um ponto importante a ser ressaltado. O caso do movimento negro colombiano é exemplar nesse sentido. Ao enfatizar a diferença e o caráter distintivo de suas tradições culturais, os afro-colombianos lograram romper com a invisibilidade de sua identidade, acessar a esfera político-decisória e assegurar direitos, especialmente para as comunidades rurais. Porém, os altos custos da etnicização política da população negra não

podem ser negados. Há, do ponto de vista político-normativo, um enquadramento limitador da identidade negra colombiana. Assim, para o estado, as populações negras se localizam majoritariamente em áreas rurais, são etnicamente diferenciadas do resto da população colombiana e guardiãs de um patrimônio tradicional imaterial. Poucas medidas são tomadas para garantir a igualdade efetiva de um contingente populacional urbano, que não pode ser tão facilmente enquadrado neste modelo diferencialista. Dessa forma, tanto para o movimento negro colombiano quanto para o brasileiro, o cenário mais promissor é aquele em que a luta anti-racista priorize a esfera político-institucional, com a celebração culturalista deixando de ser uma estratégia política central.

Por fim, é importante ressaltar que não se pode negligenciar a dimensão estrutural do racismo no Brasil e Colômbia que acaba por promover relações fragilizadas entre os cidadãos e o estado. A realidade colombiana e brasileira demonstra que a mobilização negra é primordial para a adoção de políticas públicas que revertam um quadro histórico de desigualdade, mas sem que o estado assuma a responsabilidade de promover tais políticas e avaliar sua aplicabilidade, afro-brasileiros, afro-colombianos e indígenas permanecerão, indefinidamente, na base da pirâmide social destes países.

Referências

AFRODES (Asociación Nacional de Afrocolombianos Desplazados) - **Global Rights DEL DICHO AL HECHO HAY MUCHO TRECHO**. Análisis de Marcos Normativos y Políticas Públicas para Población Afrocolombiana en Situaciones de Desplazamiento Forzado o Confinamiento. Bogotá, Febrero 2010.

AGUDELO, Carlos E. Nuevos actores sociales y relegitimación del estado. Estado y construcción del movimiento social de comunidades negras em Colombia. **Análisis Político**, n. 43, Mayo/Agosto, 2001.

—. **Populations noires et action politique dans le Pacifique colombien**. Paradoxes d'une inclusion ambiguë. 2002. Tese (Doutorado em Sociologia) – IHEAL, Paris, 2002.

AROCHA, Jaime. Afro-Colombia Denied. **NACLA Report on the Americas**, v. 25, n.4, p. 28-31, 1992.

___; FRIEDEMANN, Nina de. Marco de referencia histórico cultural para la ley sobre los derechos étnicos de las comunidades negras en Colombia. **América Negra**, v. 5, p. 155-172, 1993.

ARRUTI, José M. Direitos Étnicos no Brasil e na Colômbia: notas comparativas sobre hibridização, segmentação e mobilização política de índios e negros. **Horizontes Antropológicos**, v. 14, p. 93-123, 2000.

___. Quilombos. In: PINHO, Osmundo; SANSONE, Livio. (Orgs.). **Raça: Perspectivas Antropológicas**. Salvador: ABA / EDUFBA, 2008.

ASHER, Kiran. **Black and Green: Afro-Colombians, Development, and Nature in the Pacific Lowlands**. Durham: Duke University Press, 2009.

BAIROS. Luiza. Lembrando Lélia Gonzalez. In: WERNECK, Jurema; MENDONÇA, Marise; WHITE, Evelyn C. **O livro da saúde das mulheres negras: nossos passos vêm de longe**. Rio de Janeiro: Criola/Pallas, 2000.

BENTO, Maria Aparecida. Racismo no trabalho: o movimento sindical e o Estado. In: GUIMARÃES, Antônio S.; HUNTLEY, Lynn. (Org.). **Tirando a máscara: ensaios sobre o racismo no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

BERQUÓ, Elza. Como se casam brancos e negros no Brasil. In: LOVELL, Peggy. (Org.). **Desigualdade no Brasil Contemporâneo**. Belo Horizonte: UFMG, 1991.

BUSHNELL, David. **The Making of Modern Colombia: a nation in spite of itself**. Berkeley: University of California Press, 1993.

CARNEIRO, Sueli; SANTOS, Thereza. **Mulher negra**. São Paulo: Nobel/Conselho Estadual da Condição Feminina, 1985.

CONPES, 3310 de 2004. **Política de Acción Afirmativa para la Población Negra o Afro-Colombiana**. DNP, 2004.

COSTA, Sérgio. **Dois Atlânticos: teoria social, anti-racismo, cosmopolitismo**. Belo Horizonte: UFMG, 2006.

DAFLON, Verônica T.; FERES JR., João; CAMPOS, Luiz A. Ações Afirmativas Raciais no Ensino Público Brasileiro: um panorama analítico. **Cadernos de Pesquisa**, v. 43, n. 148, p. 302-327, 2013.

DANE (Departamento Administrativo Nacional de Estadística). **Colombia: Una nación multicultural, Su diversidad étnica**. DANE, Bogotá, 2007.

DIXON, Kwame. Transnational Black Social Movements in Latin America: Afro-Colombians and the Struggle for Human Rights. In: STAHLER-SHOLK, Richard; VANDEN, Harry E.; KUECKER, Glen D. (Orgs.). **Latin American Social Movements in the Twenty-First Century: Resistance, Power, and Democracy**. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, 2008.

DOMINGUES, Petrônio. Movimento negro brasileiro: alguns apontamentos históricos. **Tempo Revista do Departamento de História da UFF**, v. 12, p. 113-136, 2007.

FIGUEIREDO, Ângela; GROSGOUEL, Ramón. Racismo à brasileira ou racismo sem racistas: colonialidade do poder e negação do racismo no espaço universitário. **Sociedade e Cultura**, v.12, n.2, p. 223-234, 2009.

FRIEDEMANN, Nina de; AROCHA, Jaime. **De sol a sol: Genesis, transformación y presencia de los negros en Colombia**. Bogotá: Planeta, 1986.

—. **La saga del negro. Presencia africana en Colombia**. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana, 1993.

GONZALEZ, Lélia. **The Black Woman's Place in the Brazilian Society**, 1984. Disponível em <www.eliagonzalez.org.br>. Acesso em 11 de outubro de 2011.

GRUESO, Libia. **El proceso organizativo de comunidades negras en el pacífico surcolombiano**. Bogotá, 2000. Dissertação (Mestrado) - Departamento de Estudios Políticos, Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, 2000.

GUIMARÃES, Antônio S. A. **Racismo e Anti-Racismo no Brasil**. São Paulo: Editora 34, 2005.

—. Nacionalidade e novas identidades raciais no Brasil: uma hipótese de trabalho. In: SOUZA, Jessé. (Org.). **Democracia hoje: novos desafios para a teoria democrática contemporânea**. Brasília: UnB, 2002. p. 387-414.

HANCHARD, Michael. **Orfeu e o Poder: Movimento Negro no Rio de Janeiro e em São Paulo**. Rio de Janeiro: EDUERJ, 2001.

HASENBALG, Carlos. **Discriminação e desigualdades sociais no Brasil**. Rio de Janeiro: Graal, 1979.

HOOKER, Juliet. Indigenous inclusion black exclusion: race, ethnicity and multicultural citizenship in Latin America. **Journal of Latin American Studies**, v. 37, p. 285-310, 2005.

JACCOUD, Luciana; SILVA, Adailton; ROSA, Waldemir; LUIZ, Cristiana. Entre o Racismo e a Desigualdade: da Constituição à Promoção de uma Política de Igualdade Racial (1988-2008). In: JACCOUD, Luciana (Org.). **A construção da uma política de promoção da igualdade racial: uma análise dos últimos 20 anos**. Brasília: Ipea, 2009.

MOSQUERA, Claudia; LEÓN, Ruby; RODRIGUEZ, Margarita. **Escenarios post-Durban para pueblos y personas negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras**. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia. Facultad de Ciencias Humanas, 2009.

NG'WENO, Betina. **Turf Wars: Territory and Citizenship in the Contemporary State**. Stanford: Stanford University Press, 2007.

PASCHEL, Tianna. The Right to Difference: Explaining Colombia's Shift from Color-Blindness to the Law of Black Communities. **American Journal of Sociology**, v. 116, n. 3, p. 729-69, 2010.

RODRÍGUEZ, Cesar; ALFONSO, Tatiana; CAVELIER, Isabel. **El Desplazamiento Afro: tierra, violencia e derechos de las comunidades negras en Colombia**. Bogotá: Univesidad de los Andes, 2010.

ROSEMBERG, F. Segregação Espacial na Escola Paulista. *In*: LOVELL, Peggy. (Ed.). **Desigualdade no Brasil Contemporâneo**. Belo Horizonte: UFMG, 1991.

SANTOS, Ivair. **O movimento negro e o Estado (1983-1987)**. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2006.

SARMENTO, Daniel. 21 Anos da Constituição de 1988: a assembléia constituinte de 1987/1988 e a experiência constitucional brasileira sob a carta de 1988. **RDE. Revista de Direito do Estado**, v. 17/18, p. 135-170, 2010.

SILVÉRIO, Valter R. A (re)configuração do nacional e a questão da diversidade. *In*: __.; ABRAMOWICZ, Anne. (Org.). **Afirmando diferenças: montando o quebra cabeças da diversidade na escola**. Campinas: Papyrus, 2005. p. 87-108.

TELLES, Edward. **Race in Another America**. Princeton: Princeton University Press, 2004.

VAN COTT, Donna Lee. **The friendly liquidation of the past: the politics of diversity in Latin America**. Pittsburgh: University of Pittsburg Press, 2000.

WADE, Peter. **Blackness and race mixture: the dynamics of racial identity in Colombia**. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1993.

__. The Cultural Politics of Blackness in Colombia. **American Ethnologist**, v. 22, n. 2, p. 341-357, 1995.

__. **Race and Ethnicity in Latin America**. London: Pluto Press, 1997.

__. Afro-latin studies: reflections on the field. **Latin American and Caribbean Ethnic Studies**, v.1, n. 1, p. 105-124, 2005.