

UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS

RUBY ESTHER LEÓN DÍAZ

**UNIDADE *VERSUS* DIVERSIDADE: compassos e descompassos da
Política para “afrodescendentes” em Bogotá**

São Luis-MA

2011

RUBY ESTHER LEÓN DÍAZ

**UNIDADE *VERSUS* DIVERSIDADE: compassos e descompassos da
Política para “afrodescendentes” em Bogotá**

Trabalho apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão-UFMA, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre.

Orientadora: Profa. Dra. Elizabeth
Maria

Beserra Coelho

São Luis-MA

2011

León D., Ruby Esther

Unidade *versus* diversidade: compassos e descompassos da Política para “afrodescendentes” em Bogotá / Ruby Esther León D. ____ São Luís, 2011.

116 f.

Orientadora: Profa. Dra. Elizabeth Maria Beserra Coelho
Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas) – Universidade Federal do Maranhão, 2011

1. políticas públicas – diversidade- afrodescendentes- Bogotá 2. Multiculturalismo. I Título.

CDU 323.12 (861)

RUBY ESTHER LEÓN DÍAZ

**UNIDADE VS DIVERSIDADE: compassos e descompassos da Política para
“afrodescendentes” em Bogotá**

Trabalho apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão-UFMA, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre.

Aprovada em 28/02/2011

Banca Examinadora

Profa. Dra. Elizabeth Maria Beserra Coelho (orientadora)

Profa. Dra. Maria do Socorro Sousa de Araújo (Examinadora)

Prof. Dr. Antonio Sergio Alfredo Guimarães (Examinador)

Profa. Dra. Katiane Ribeiro da Cruz (Examinadora Suplente)

A minha querida amiga
Adriana del Pilar Romo Moya
In Memoriam

AGRADECIMENTOS

Em distintos locais são varias pessoas as quais agradeço por estar no caminho que me trouxe até aqui e que contribuíram para que eu terminasse com sucesso esse percurso.

Em primeiro lugar a minha orientadora professora Elizabeth Coelho (UFMA) pela dedicada orientação acadêmica, contínuo questionamento em relação às minhas certezas, paciência com meu processo de aprendizagem e pelo árduo trabalho de interpretação e escrita de minhas idéias na lógica da língua portuguesa. Também por estar em momentos chaves nos que precisei de um abraço e palavras reconfortantes.

À professora Socorro Araujo (UFMA), ao professor Carlos Benedito da Silva (UFMA) e a professora Katiane da Cruz (UFMA) por suas precisas criticas e recomendações por ocasião da qualificação do projeto e da dissertação.

Aos membros dos Núcleo de Estudos Afrobrasileiros-NEAB, agradeço a Fernanda e o professor Acildo Leite por me introduzirem nas reflexões sobre as relações raciais no Brasil.

Aos membros do grupo de pesquisa Estado multicultural e políticas públicas agradeço a Bruno Ferreira, Antonio Santana, Nelma Rolande, Carlos Almeida e a professora Elizabeth pelas instigantes sessões de discussão sobre a diversidade.

Ao programa de Políticas Públicas especialmente à professora Maria Ozanira da Silva pela disposição e continuo estímulo para ingressar ao Programa e concluir com sucesso meus estudos de mestrado. A professora Salviana, pelo grande apoio na minha chegada a São Luis e no processo de adaptação às dinâmicas da pós-graduação. Também devo um reconhecimento às pessoas ligadas ao Programa: Nara, Izabel, Zélia, Dulce, Nilde, Fabricia, Augusto, Edson, Julio e Estela. Aos colegas de turma pelo estímulo constante ao debate e questionamento em sala de aula: Graciela, Mariana, Danielle, Melissa, Talita, Karla, Gloria, Gabriela, Maristela, Gentil, Tales, Silvio, Ronald e Igor.

Em Bogotá, meu maior agradecimento é para a professora Claudia Mosquera (UNC-Bogotá) por se dedicar por me introduzir nas reflexões sobre as questões étnico-raciais na perspectiva do serviço social, a apoiar com dedicação e paciência meu processo de iniciação na pesquisa social até agora e por me estimular, constantemente para continuar com meu processo de formação na pós-graduação.

Aos professores Arturo Escobar (UNC-Chapell Hill), Agustin Laó-Montes (UM-Amherst), Farid Benavides (UNC-Bogotá) e Juliana Flórez (PUJ) por me dar sua colaboração no processo antes da vinda ao Brasil.

Às pessoas que trabalharam nos projetos de pesquisa sobre Igualdad Racial, Diferencia Cultural, Conflictos Ambientales y Racismos en las Américas Negras"-IDCARAN (UNC-Bogotá), com quem compartilhei extensas jornadas de trabalho coletivo: Margarita, Diego Raúl, Giovana, Dario, Sandra, Julian, Jairo, Leydi, Ariel, Yino, Rossih, Flor e Constanza.

Às pessoas que ajudaram a desenvolver o trabalho de campo da minha pesquisa: professoras María Isabel, Leticia e Nelly, Karime, Javier, Magda, Dany, Camilo, Gustavo, Braulio, Pedro Raúl, Emili, Marlon, Melba, Leonardo, Ignacio, prof. Nelly, Michael, Tatiana, Anny Janeth, María del Carmen, Arnedis, Harley, Luis Eduardo, Concejal Laureano, Edil Libardo, Dilia, Rudecindo, Walter Nilson, Victor, Hipolito, Pedro, Henry, Adiola, Danny, Diana e Anyela.

Aos estudantes africanos com quem compartilhei vários momentos da vida universitária na UFMA: Adriano, Celeste, Marcelino, Damião, Zico, Danildo, Steve, Sergio, Samantha, Bebe, Euclides, Bruno e Vladimir

À minha querida amiga-irmã Graciela Ramírez com quem compartilhei muitos momentos reflexivos acadêmicos e introspectivos, por sua companhia incondicional nestes dois anos.

A Georgia e Jane por terem me acolhido na sua casa de maneira calorosa quando da minha chegada e nos primeiros meses de estudo.

As minhas amigas Jusyanna e Licia pelo convívio e a paciente e prazerosa companhia do cotidiano

A outras pessoas queridas que conheci e com quem aprendi muito de São Luis através de seus olhares nativos e residentes: a família Beserra Coelho, Leandro, Linaldo, Paula, Roberto, Rodrigo, Ivonne, Ulisses, Dona Têê, seu Joberval, Ximena, Leticia, Carlos, dona María, Gregorio, Dada, Derick, Adriana, seu Daniel, dona Mariela, Guillermo, Alexius, Socorro, Clícia, Sergio, Keity, Neto, Raisa, Vinicius e Gabriel.

À Camila, Veronica, Oscar, Marcela, Yesid, Rocio, Magda, seño Domi, Luís, Lucía, Belky, Bersidh, Yesenia, Dary; Quique, Rosalba, professor Abel, Nini, Magnolia e Liliana pela amizade e companhia em distintos momentos e com distintas intensidades

A seu Michel Labbé pela gentil companhia epistolar virtual.

Especialmente a minha família, pela força espiritual e a abertura para meus planos de vida: Elvira, papá Daniel, mamá Celmira, Diana, Nathaly, Leonardo, David Andrés, tia Dora, tio Francisco "gordo", tia Nubia, tio Carlos, tio Jairo, Hilda e minhas primas e primos.

“...creo que para muchos grupos y en muchas circunstancias confiere mayor legitimidad afirmar y reconocer en la vida pública las diferencias de grupo que ya existen en la vida social. Es más posible que eliminemos el dilema de la diferencia si actuando de este modo el propio significado de diferencia se convierte en un terreno para la lucha política”, Iris Marion Young, 2000

RESUMO

A presente dissertação procura interrogar o posicionamento do Estado – através de suas políticas- face à “diversidade étnica e cultural” nos tempos do discurso estatal sobre as diferenças étnico-raciais, instalado na Colômbia desde os anos 90’s. O Estado colombiano, desde 1991, propõe-se a “reconhecer e proteger a diversidade étnica e cultural da nação colombiana”, segundo a Constituição Política Nacional (CP-91, art. 7). A pesquisa interrogou o discurso sobre o reconhecimento da “diversidade étnica e cultural” na Colômbia, construído pelo Estado colombiano. Para tanto, buscou identificar e analisar os delineamentos que o Estado formula em suas leis e políticas especificamente voltadas às pessoas negras (entre elas a lei nº 70/1993). O campo empírico da pesquisa foi a *“Política pública distrital para el reconocimiento de la diversidad cultural y la garantía de los derechos de los afrodescendientes”* ou “Política Pública para la Población Afrodescendiente residente en Bogotá”-(PPPARB). Minha análise parte da perspectiva da sociologia compreensiva, associada às propostas dos estudos pós-coloniais sobre as questões raciais e étnicas na América Latina. Privilegia o enfoque qualitativo da pesquisa, com foco nas construções (simbólicas, normativas) relativas à diferença étnico-racial, seu reconhecimento e a formulação de políticas para a intervenção. Foram utilizados três tipos de fontes: documentos oficiais, observações e anotações de campo e trinta entrevistas semi-estruturadas, realizadas entre fevereiro e julho de 2010. Apresento os discursos e as práticas do Estado colombiano oscilam entre o ideal de “reconhecimento” da diversidade étnico-racial na Colômbia e a afirmação da homogeneidade da nação colombiana. No caso específico da “Política Pública para la Población Afrodescendiente residente en Bogotá” sua implementação expressa a ênfase nas ações articuladas a idéias da cidadania democrática em detrimento do respeito à diversidade étnico-racial.

Palavras-chave: políticas públicas, pessoas negras, multiculturalismo, reconhecimento

ABSTRACT

The Colombian state, since 1991, proposes to "recognize and protect the ethnic and cultural diversity of the Colombian nation," according to the National Political Constitution (CP-91, art. 7). The reflection that I develop in this thesis seeks to investigate the position that the State, through its policies, has taken in relation to "ethnic and cultural diversity" at the time of the state discourse on ethno-racial differences, which took place in Colombia since the 90's. The research focuses on interrogating the discourse on recognition of "ethnic and cultural diversity" in Colombia, built by the Colombian state. In order to reach that goal, I proposed the following path: to identify and analyze how the state formulates its laws and policies designed specifically for black people (including the Law No. 70/1993). The empirical field of research was the "public district policy for the recognition of the cultural diversity and the guarantee of rights for Afro-descendent people" or "Public Policy for the Afro-descendent population living in Bogota" - (PPPARB). My analysis departs from the comprehensive sociology perspective, from the questions raised by post-colonial studies on race and ethnicity in Latin America and the look on the practices of intervention. The perspective that I use emphasizes the qualitative nature of this study, whose focus would be on the construction (symbolic, normative) of ethnic and racial difference, its recognition and the political formulation for its intervention. For this research, I used three types of sources: official documents, observations and fieldwork notes, and thirty semi-structured interviews conducted between February and July of 2010. In general, I present the complex way in which discourses and practices underlie the ideal of "recognition" of ethno-racial diversity in Colombia. So that the the dynamics of agreement and disagreement emerging in official discourses of the state are embodied in laws and normativities, and in the interpretations that are made from them in the management of PPPARB by multiple actors involved.

Key-words: public policy, black people, multiculturalism, recognition

LISTA DE QUADROS

Quadro 1. Decretos decorrentes da lei nº 70/1993.....	49
Quadro 2. Documentos emitidos pelo governo distrital para os “afrodescendentes”.....	60
Quadro 3. Instancias responsáveis pela implementação da PPPARB.....	65
Quadro 4. Alocação orçamentária PIAA (2009-2012) segundo instancias responsáveis.....	73

LISTA DE GRAFICOS

Mapa 1.	Porcentagem de pessoas negras em relação à população total dos departamentos.....	57
Organograma 1.	Organização política-administrativa do Estado colombiano...	53
Organograma 2.	Estrutura administrativa de Bogotá D.C.....	55

LISTA DE SIGLAS

AT-55	Artigo transitório 55
APS	Atención Primaria en Salud
CES	Centro de Estudios Sociales, Universidad Nacional de Colombia-sede Bogotá
CCDCN	Comisión Consultiva Distrital de Comunidades Negras
CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social
CIDSE	Centro de Investigaciones y Documentación Socio-económica, Universidad del Valle
COLCIENCIAS	El Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación
CP-91	Constituição Política da Colômbia 1991
DABS	Departamento Administrativo de Bienestar Social hoje Secretaria Distrital de Integración Social
DAPD	Departamento Administrativo de Planeación Distrital hoje Secretaria Distrital de Planeación
DC	Distrito Capital

ICAN/ICANH	Instituto Colombiano de Antropología hoje instituto Colombiano de Antropología e Historia
ICETEX	Instituto Colombiano de Crédito y Estudios Técnicos en el Exterior
IDCARÁN	Grupo de pesquisa sobre Igualdad Racial, Diferencia Cultural, Conflictos Ambientales y Racismos en las Américas Negras, Universidad Nacional de Colombia-sede Bogotá
MSNA	Movimento Social Negro Afrocolombiano
PPPARB	Política Pública para la Población Afrodescendiente residente en Bogotá ou Política pública distrital para el reconocimiento de la diversidad cultural y la garantía de los derechos de los afrodescendientes
PIAA	Plano Integral de Ações Afirmativas
PLADEICOP	Plan de desarrollo integral para la Costa Pacífica
PUJ	Pontificia Universidad Javeriana
RSS	Régimen Subsidiado de Salud
SDIS	Secretaria Distrital de Integración Social
UM-Amherst	University of Massachusetts Amherst
UNC-Bogotá	Universidad Nacional de Colombia-sede Bogotá
UNC-Chapell Hill	University of North Carolina Chapel Hill

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	2
1.1 Colômbia: um Estado que protege e reconhece sua diversidade?	4
1.2 Sobre a idéia de diferença oficializada pelo Estado.....	9
2 O ESTADO COLOMBIANO E AS “COMUNIDADES NEGRAS”	21
2.1 A unidade na multiplicidade?.....	22
2.2 O reconhecimento das “Comunidades Negras”	33
3 OS “AFRODESCENDENTES” EM BOGOTÁ.....	53
3.1. “Política Pública para la Población Afrodescendiente residente en Bogotá”-(PPPARB).....	61
3.2 O reconhecimento da diferença na desigualdade?	85
4. CONSIDERAÇÕES FINAIS	100
REFERENCIAS	105

1 INTRODUÇÃO

As políticas públicas se configuram como um dos mecanismos através dos quais os Estados modernos materializam e projetam a sociedade. Estas, em grande parte, correspondem aos projetos hegemônicos pelo poder Estatal e pelos grupos que o controlam. Nessa lógica, muitas políticas públicas servem, portanto, para a estabilização de uma ordem que se mantém pelo reconhecimento e convivência de determinados grupos que, em sociedades como a colombiana, pertencem a uma linhagem política, social, econômica e étnico-racial (branca) instituída desde os tempos da república.

Não obstante, ao lado deste exercício histórico de dominação, também têm existido práticas de contestação a este monopólio do poder que têm possibilitado o reconhecimento das diferenças expressas por camponeses, colonos de fronteira, mulheres, índios, pessoas negras¹, gays, entre outros. Estas demandas, construídas a partir da subalternidade, têm ganhado espaço na sociedade colombiana, interrogando o Estado através de lutas reivindicativas progressivamente reconhecidas na forma de políticas públicas. É o caso das lutas pelo reconhecimento das diferenças étnico-raciais² que têm conseguido questionar seu “não lugar” na nação.

Parte desse reconhecimento se materializou na reforma constitucional de 1991, que responsabilizou o Estado colombiano pelo respeito e garantia dos direitos específicos à “diversidade étnica e cultural”. Assim o Estado, aos poucos, tem desenvolvido ações que pretendem atingir esse objetivo.

A reflexão que desenvolvo na presente dissertação procura interrogar o posicionamento que o Estado –através de suas políticas- tem assumido face à “diversidade étnica e cultural” nos tempos do discurso estatal sobre as diferenças étnico-raciais, instalado na Colômbia desde os anos 90's. Este interesse corresponde à trajetória de reflexão sobre a questão étnico-racial, desenvolvida

¹ Durante a pesquisa, identifiquei várias auto-atribuições: pessoas negras, afrocolombianas, comunidades negras, afrodescendentes, afrobogotanos, cimarron, descendentes de africanos escravizados, raizales, palenqueros, negro-a, tanto na discursividade estatal como nas falas de pessoas denominadas beneficiárias. Muitos destes sujeitos preferem ser chamados por suas auto-atribuições. Utilizo aqui o termo pessoa negra sem intenção de reduzir essa diversidade, mas para fazer mais fluida a leitura do texto.

² Utilizo diversidade ou diferença étnico-racial para me referir tanto as distinções étnicas como raciais ou fenotípicas (cor, traços físicos, textura do cabelo) que marcam as pessoas negras.

pelo grupo de pesquisa sobre “*Igualdad Racial, Diferencia Cultural, Conflictos Ambientales y Racismos en las Américas Negras*” (IDCARÁN), que pertence ao “*Centro de Estudios Sociales*” (CES) da “*Universidad Nacional de Colombia*”, do qual faço parte desde 2006.

De maneira particular, considero que foi marcante minha participação num projeto de pesquisa³ no qual, junto com a professora Claudia Mosquera Rosero-Labbé, procuramos indagar –entre outras temáticas- o lugar que ocupa a “diversidade étnica e cultural” nos programas de bem-estar social e as alternativas que propõem os agentes estatais para o envolvimento das pessoas negras na intervenção social do Estado. Essa experiência de pesquisa conduziu-me para as reflexões acadêmicas sobre a noção *ciudadania diferenciada* (Young, 2000) para pessoas negras, que já vinha sendo trabalhada por Claudia Mosquera Rosero-Labbé (2009), e outras como Ingrid Bolívar (1998) e Teodora Hurtado (2004).

A pesquisa procurou descrever as noções de cidadania que emergiam na intervenção social voltada à assistência à pobreza em oito cidades da Colômbia. Os relatos das pessoas entrevistadas (funcionárias públicas⁴) enfatizavam a idéia de uma cidadania, que nesse momento decidimos chamar de “universal e abstrata” e que desconsidera a pertença étnica e racial.

A negação da diferença nos programas sociais, segundo entendíamos nesse momento, era justificada pelo Estado sob o argumento de um tratamento igualitário para as pessoas ditas beneficiárias da assistência social. Estas eram consideradas como “vulneráveis” e “pobres” em razão da renda econômica insuficiente para sustentar suas necessidades básicas, da condição de migrantes forçados pela guerra, da pertença ao gênero (mulheres especialmente) e a grupos geracionais específicos (crianças, adolescentes e idosos) (Mosquera Rosero-Labbé e León, 2009, p 512-536).

O (não) lugar da diversidade étnico-racial nos programas de assistência social na Colômbia, identificado pela referida pesquisa, despertou meu interesse

³ Pesquisa “Acciones Afirmativas para pueblos y personas negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras: ¿Un paso hacia la justicia reparativa étnico-racial?”. A pesquisa foi desenvolvida em oito cidades da Colômbia (Bogotá, Buenaventura, Cali, Cartagena, Medellín, Pereira, Quibdó, San Andrés) durante 2006-2008 e teve o financiamento da Fundação Ford Área Andina e Cone Sul. Tive a oportunidade de participar em todo o processo da pesquisa.

⁴ Em todo o texto utilizo o feminino como genérico. Somente específico o gênero da pessoa entrevistada nos depoimentos que subsidiaram meus análises. Esta foi uma recomendação da banca de defesa da dissertação para fazer mais fluida a leitura do texto..

para refletir sobre as políticas⁵ que, pelo menos no nível discursivo, visibilizavam essa diversidade. O que me interessou nessas formulações do Estado foi seu foco nos “afrodescendentes” e o fato do Estado propor “planos de ação afirmativa” como opção para dar resposta às suas demandas em contextos urbanos.

Por isso minha escolha foi pela formulação da intervenção do Estado, na forma de leis, acordos e políticas no que se refere à diversidade étnico-racial, especificamente no nível distrital, que para mim parecia, naquele momento, se perfilar como uma *ciudadania diferenciada*⁶. Comecei, portanto, minha pesquisa com a idéia de observar se a implementação de políticas públicas que se propunham respeitar a diversidade étnico-racial garantiam uma *ciudadania diferenciada*.

1.1 Colômbia: um Estado que protege e reconhece sua diversidade?

A presença das pessoas negras na Colômbia, como em muitos países da América, tem como referencia fundamental o Tráfico Negreiro e a Escravidão. As pessoas negras entraram na condição de escravizados, especialmente pelo porto de Cartagena, desde o século XVI. A partir dali eram redistribuídos para diferentes regiões do país para desenvolver atividades que, nesse momento, eram fundamentais para a instalação e reprodução do sistema colonial espanhol. Segundo Ângela Uribe, depois de chegados à Cartagena os escravizados eram distribuídos pelo Novo Reino de Granada para “desenvolver atividades das quais dependia a economia neogranadina: minas (sobretudo), agricultura, criação de gado, manufatura e trabalho domestico” (Uribe, 2006, p. 139). Com o processo de Independência do século XIX, continuou o regime escravista até 1851, data em que foi legalmente abolida a escravidão de pessoas negras.

⁵ Refiro-me a Política Publica Distrital para Afrodescendentes (PPPARB) e aos Planos Integrales de Ações Afirmativas-PIAA, que serão expostos adiante..

⁶ No contexto da discussão sobre a justiça no “pluralismo democrático radical” Young sugere a cidadania diferenciada como alternativa para atingir as necessidades e demandas de grupos sociais minoritários e oprimidos. Dita cidadania corresponderia a “un sistema dual de derechos: un sistema general de derechos que son los mismos para todas las personas, y un sistema más específico de políticas y derechos con conciencia de grupo” (1990, p. 293). Trata-se de uma concepção de cidadania embasada na idéia de que “la sociedad buena no elimina ni trasciende las diferencias de grupo. Lo que existe, en cambio, es igualdad entre los grupos social y culturalmente diferenciados, que se respetan mutuamente unos a otros y se afirman los unos a los otros en sus diferencias” (1990, p. 275).

A instituição da escravidão teve um grande impacto no conjunto da sociedade em diferentes âmbitos. No nível econômico, consolidou grandes fortunas das elites brancas do país, incluídas as que propunham a abolição da escravidão. Também contribuiu para formar uma geografia social onde se localizaram as pessoas negras, inicialmente em condição de escravizados, e logo após na qualidade de “livres” (Almario 2003, Aprile-Gnisset 2004, Múnera 2005). Estas geografias se relacionam, em geral, com a costa do Pacífico e do Caribe, embora também existisse no “interior”, ou seja, na zona andina do país, um número importante de pessoas negras já apontado por várias estudiosas (Cf Díaz 2001). No nível social e cultural a escravidão marcou as pessoas negras que foram tratadas como mercadorias para serem traficadas e usadas, sem muita intervenção do Estado colonial em favor de sua proteção e amparo.

Consolida-se então uma hierarquia baseada na superioridade branca dos europeus e na inferioridade dos índios e das pessoas negras. Estas últimas eram consideradas desiguais pela sua pertença a uma “raça” inferior associada às perversões religiosas, mentais e culturais. Esta hierarquia dá lugar a um “dispositivo de castas” (Hoffmann, 1998) ou “sistema histórico de classificação” (Walsh, 2009) que deixou as pessoas negras “no lugar dos bárbaros puros” ou dos “últimos outros, os subhumanos porque não tinham seguido a evolução da humanidade” (Fanon Apud Walsh 2009, p. 29).

O Estado e a sociedade colombiana têm reproduzido esta hierarquia racial. Para Wade, o movimento das políticas do Estado colombiano e da sociedade não negra em relação às pessoas negras tem sido dual: inferiorização e discriminação e aceitação através do embranquecimento (físico e cultural). Estas tendências foram mais visíveis no processo de construção do Estado-nação desde o século XIX até finais do século XX, quando ocorreu a proclamação nacionalista da nação mestiça, produto da fusão espanhola, americana e africana.

O Estado colombiano, desde 1991, propõe-se a “reconhecer e proteger a diversidade étnica e cultural da nação colombiana”, segundo a Constituição Política Nacional (CP-91, art. 7). Este reconhecimento formal, além de legitimar em parte as históricas demandas de sujeitos diferenciados e subalternizados, sugere um conjunto de obrigações do Estado enquanto institucionalidade. Em particular, o Estado teria que garantir, mediante leis e intervenções específicas

como as políticas públicas, o reconhecimento e a proteção da diversidade e o *“deber de promover y fomentar el acceso a la cultura de todos los colombianos en igualdad de oportunidades...”*⁷ isto porque *“la cultura en sus diversas manifestaciones es fundamento de la nacionalidad”*⁸ (art. 70 CP-91). Por outra parte o Estado também *“promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados”*⁹ (art. 13 CP-91).

Em consonância com os princípios constitucionais relacionados, desde meados dos 90’s começaram a ser propostas políticas para a “diversidade étnica e cultural”. Entre estas se encontram leis especializadas, de caráter nacional, como é o caso da lei nº 70/ 1993¹⁰, que por sua vez se desenvolve por decretos. Esta Lei também é complementada por outras leis e decretos (decreto 4181 de 2007) e documentos de planejamento nacional (CONPES¹¹ 2909/1997, 3169/2002, 3180/2002, 3310/2004, 3360/2010).

Ressalto estas formulações do Estado como constitutivas de uma agenda voltada para a questão étnico-racial. Concordo com Guimarães (2001, p.121-122) que a questão racial remete, em primeiro lugar, ao modo como assuntos relativos às “diferenças raciais” da população *de um Estado* são tratados ou abordados pelos políticos e pelas políticas públicas; e em segundo lugar, à maneira “como algumas minorias raciais se organizam politicamente, seja em termos da construção de um sentimento étnico particular, seja em termos institucionais e partidários” (Guimarães, 2001, p. 122, o texto em itálico é meu).

Em relação à formulação da agenda étnico-racial na Colômbia¹², o Estado tem expedido legislação específica (acordos, decretos, ordenanças de caráter municipal, distrital e departamental) que impele aos governos de algumas cidades (Bogotá, Cartagena e Medellín) e departamentos (Antioquia, Bolívar, Sucre) a

⁷ “Dever de promover e fomentar o ingresso de todos os colombianos na cultura em igualdade de oportunidades...”

⁸ “A cultura em suas diversas manifestações é o fundamento da nacionalidade”

⁹ “promoverá as condições para que a igualdade seja real e efetiva e adotará as medidas em favor dos grupos discriminados o marginalizados”

¹⁰ Lei que desenvolve o artigo transitório 55 da CP-91.

¹¹ CONPES, Consejo Nacional de Política Económica y Social

¹² Como apresentarei de maneira específica no capítulo 3, o Estado colombiano é uma “republica unitária, descentralizada, com autonomia de suas entidades territoriais” (art. 1, CP-91). Estas entidades tem a ver com a ordem nacional, departamental, distrital e municipal. Cada uma destas entidades têm um chefe administrativo que é, respectivamente, o presidente, o governador e o prefeito.

estabelecer instancias e políticas especiais para “afrodescendentes”, “população afrodescendente”, “população negra afrocolombiana”, “comunidades negras”, “comunidades afrodescendentes”, “comunidades étnicas afrodescendentes” e “comunidades negras afrocolombianas” (Mosquera Rosero-Labbé, León e Rodríguez, 2009, p. 23-32).

Na cidade de Bogotá, com a promulgação do Acordo nº 175/2005 foi dado impulso ao agendamento da questão étnico-racial no Distrito¹³. Esta abertura estatal à temática se deu em resposta aos compromissos assumidos pelo governo de Luis Eduardo Garzón com o Movimento Social Negro Afrocolombiano (MSNA) e em resposta a legislação nacional e internacional sobre o tema, como consta em diferentes documentos estatais promulgados pelo Distrito entre 2005 e 2010 (estes serão tratados em detalhe no presente texto).

O documento de política pública elaborado logo após a promulgação do referido acordo foi a *“Política pública distrital para el reconocimiento de la diversidad cultural y la garantía de los derechos de los afrodescendientes”* ou *“Política Pública para la Población Afrodescendiente residente en Bogotá”*- (PPPARB). A importância desta Política deve-se a ser a primeira no país a se propor especificamente para “afrodescendentes” que moram na cidade. Este caráter inédito da PPPARB favoreceu a escolha desta política como campo empírico da minha investigação.

A idéia constitucional de proteção e reconhecimento da “diversidade étnica e cultural” levou-me a buscar compreender os desdobramentos desse dispositivo no âmbito da elaboração de leis e formulação de políticas e programas voltados para essa diversidade e o lugar que esse tema ocupa na estrutura do Estado colombiano.

Entendo que a formulação de políticas públicas corresponde a um processo de elaboração que envolve acordos e conflitos que envolvem entre os atores mais influentes na política, na administração e na sociedade civil e que se inserem num contexto ideológico correspondente a projetos específicos do Estado e da sociedade relacionados com temáticas consideradas relevantes (Frey, 2000). O interesse pela formulação das políticas públicas (que em meu campo empírico

¹³ O “distrito” é uma das divisões político-territoriais que fazem parte do ordenamento administrativo do país. Quando uso esta denominação na presente dissertação estou me referindo ao Distrito Capital, Bogotá.

se especializa na PPPARB) está dirigido, principalmente, para a compreensão da forma como o Estado gera interpretações oficiais e legitimadas (Araujo, 2009, p.31) a respeito da diferença étnico-racial, seus direitos, necessidades e cidadania. No entanto, em alguns momentos também minha análise aborda questões relacionadas com a implementação de algumas ações da PPPARB.

Este interesse pela agenda do Estado sobre as chamadas “minorias” étnicas e raciais começa a se perfilar desde minha monografia de conclusão do curso de graduação em Serviço Social quando abordei Serviço Social Intercultural em comunidades indígenas, a propósito dos requisitos que o Estado exige aos índios para o acesso a orçamentos públicos (León, 2007, León e Cortez 2007). Com a vinculação ao grupo de pesquisa IDCARÁN desloquei minha atenção para a intervenção do Estado relativa à diversidade étnico-racial, que para mim está representada, em particular, pelas pessoas negras.

Particpei de pesquisas relacionadas aos saberes emergentes da ação de intervenção social sobre pessoas negras desterradas pelo conflito armado¹⁴ e – como já apontei- do estudo de aspectos conceituais, políticos, ético-filosóficos, econômicos e práticos das ações afirmativas na Colômbia, na perspectiva de funcionárias do Estado (em diferentes níveis: municipal, distrital e nacional) e membros do MSNA. Meu interesse atual de pesquisa construiu-se a partir dessas experiências.

Busco agora questionar as políticas públicas como mecanismos de materialização da ação estatal dos discursos de reconhecimento e proteção da “diversidade étnica e cultural”. Interessa-me refletir sobre a efetividade da PPPARB no reconhecimento da diferença étnico-racial.

Num primeiro momento minha intenção era refletir sobre a implementação das políticas públicas e sua relação com a noção de *ciudadania diferenciada*, interesse que se articulava a um projeto, em andamento, que envolve pesquisadoras-es de três universidades colombianas¹⁵. Trata-se de uma discussão, iniciada desde 2006, sobre o tema das “cidadanias includentes” e suas

¹⁴ Projeto intitulado "Construcción de Saberes de Acción en procesos de intervención con población afrocolombiana desplazada" financiado pelo Instituto Colombiano para el Desarrollo de la Ciencia y la Tecnología-COLCIENCIAS. Minha participação neste projeto se deu no segundo semestre de 2005.

¹⁵ Universidad Nacional de Colombia-sede Bogotá, a Pontificia Universidad Javeriana e a Universidad del Valle

diversas formas de emergência: “cidadanias em formação”, “cidadanias diferenciadas” e “cidadanias ao limite”; na perspectiva de configurar um conceito local sobre a cidadania e refletir sobre as diferenças culturais na sociedade colombiana. Esta proposta me permitiu uma aproximação inicial com a noção de *ciudadania diferenciada*. Busquei relativizar, interrogar, questionar as hegemonias que são tecidas sobre a idéia de cidadania. Com isto, cheguei a objetivar meu interesse de pesquisa nas construções que o Estado faz dos sujeitos das políticas públicas e a operacionalização da idéia constitucional de proteção e reconhecimento da “diversidade étnica e cultural”, encarnada nas pessoas negras.

1.2 Sobre a idéia de diferença oficializada pelo Estado

A “diversidade étnica e cultural” desde a reforma constitucional de 1991 tem sido alvo do discurso e praticas do Estado no que tange a assegurar sua “proteção e o reconhecimento”. No bojo desses discursos com relação à diferença étnico-racial, de maneira inicial me chamaram a atenção¹⁶ as distintas nomações destinadas aos sujeitos alvo de reconhecimento: *afrodescendientes*, *comunidades negras*, *comunidades afrocolombianas*, *comunidades raizales*, *grupos étnicos*, *povos negros*. Esta pluralidade remete, quase de imediato, ao caráter radical da diferença ou a sua *diferença ampliada*, à qual se refere Zambrano (2006), e que dá conta da diferenciação dentro da diversidade, na étnico-racial na Colômbia.

Quando comecei a formulação do projeto de pesquisa sentia muitas dificuldades em distinguir o multiculturalismo como realidade política e como categoria de análise. Meu primeiro passo foi então buscar problematizar o Estado colombiano como Estado multicultural. Acione para esse fim algumas categorias que pudessem me auxiliar nesse processo. Dentre elas o multiculturalismo (Kymlicka 1996) entendido como diferentes as formas de pluralismo cultural, “cidadania democrática” (Marshall, 1967) como construção liberal de versão

¹⁶ A percepção sobre esta pluralidade de nomações que o Estado colombiano constrói em relação às pessoas negras foi produto da pesquisa sobre as ações afirmativas e especialmente ressaltado por Claudia Mosquera Rosero-Labbé e Diego Raúl García.

européia, que propunha uma série de direitos civis, políticos e sociais acumulados. Adotei, também, a ideia de “cidadania diferenciada” (Young, 2000) ou “cidadania multicultural” (Kymlicka, 1996) construída como a cristalização do ideal da justiça social (transformação da dominação e da opressão) em razão do direito dos grupos sociais a serem iguais e ao mesmo tempo diferentes em contextos de sociedades democráticas liberais multiculturais.

Estas categorias, no decorrer da pesquisa foram se articulando a outras que foram sendo acionadas no processo de pesquisa. Estas têm a ver com a ideia do “reconhecimento” como a valorização de grupos sociais que por serem minoritários têm sido discriminados negativamente e subvalorados objetiva e simbolicamente pela uma cultura dominante ou majoritária (Fraser e Honneth 2006, Young 2000). Finalmente, acionei a ideia de “intervenção diferenciada” (Mosquera Rosero-Labbé e León, 2009) referindo-se ao conjunto de intervenções que expressam uma relação conflitante e tensionada com os direitos à igualdade e a diferença das pessoas negras que moram na cidade e que se encontra presente no discurso e nas falas sobre a PPPARB.

A configuração de meu objeto de conhecimento foi se dando a partir do objetivo de interrogar o discurso sobre o reconhecimento da “diversidade étnica e cultural” na Colômbia, construído pelo Estado colombiano. Em busca deste objetivo, propus o seguinte caminho: identificar e analisar os delineamentos que o Estado formula em suas leis e políticas especificamente voltadas às pessoas negras.

A PPPARB se apresenta como produto de um processo de articulação política entre organizações do MSNA e o Estado, que se concretizou no governo de Luis Eduardo Garzón. A PPPARB foi antecedida pelo Acordo nº 175/2005, expedido pelo “*Concejo de Bogotá*”, no qual se estabelecem os critérios dessa Política. Depois deste reconhecimento jurídico e de um processo prévio de articulação, a Política foi promulgada em 28 de março de 2006.

Sobre este campo empírico propus desenvolver minha pesquisa, levando em conta três perspectivas. Em primeiro lugar a da “sociologia reflexiva”, proposta por Pierre Bourdieu. Compartilho com esse autor a consideração de que a realidade é um produto relacional e que, ao ser estudada, é preciso reconhecer que o sujeito pesquisador faz surgir um conjunto de categorias que pretendem

explicá-la. Portanto, a compreensão reflexiva na produção de conhecimento sobre o “espaço social” (mundo das relações sociais marcadas sempre pelo exercício da dominação econômica, social, cultural e simbólica) se configura como uma “representação” construída pelo pesquisador, o que implica que nunca poderá existir uma verdadeira compreensão; esta representação vai ser mais ou menos configurada na relação de pesquisa, de acordo com a experiência do pesquisador e com a “informação previa” sobre o pesquisado que, em todo caso, exige transcender “semi-compreensões imediatas” (banalizantes e distraídas) para evitar cair nos “lugares-comuns nos quais cada um de nós vive e diz de suas pequenas misérias como sendo seus grandes males” (Bourdieu, 1998, p. 700-701).

Isto não quer dizer que na compreensão da realidade a pesquisadora ou o pesquisador se convertam em sujeitos neutros e abstraídos das relações de dominação que configuram o “espaço social”. Ao contrário, para Bourdieu é fundamental que quem desenvolve processos de compreensão reflexiva da realidade se comprometa com duas responsabilidades: a primeira, fazer “ruptura mais ou menos flagrante, e sempre exposta [...] com a evidência do senso comum vulgar e douto, comumente identificado com bom senso” e, em segundo lugar, se comprometa a assumir uma “denúncia ativa dos pressupostos tácitos destes sentidos comuns” (Bourdieu, 1998, p. 707).

Acato, também, as considerações metodológicas do autor sobre o processo de construção de conhecimento. Em Bourdieu, o método é o *modus operandi* ou *habitus científico*, cuja importância radica-se tanto em “constituir objetos socialmente insignificantes em objetos científicos” como em converter “problemas abstratos em operações científicas inteiramente práticas, o que supõe uma relação muito especial com o que se chama geralmente “teoria” ou “prática”” (Bourdieu, 2007, p. 20). Em meu caso a intenção, desde o início da pesquisa, foi questionar o discurso estatal relativo à diferença étnico-racial no contexto da intervenção do Estado. Este constante questionamento me levou a reconhecer que eu mesma estava me envolvendo e compartilhando o senso comum douto sobre a *cidadania diferenciada* na análise do reconhecimento das pessoas negras em sua condição de diferentes.

O processo de conhecimento, segundo Bourdieu, parte de quatro princípios: em primeiro lugar, o “pensamento e análise relacional” permitem à pesquisadora ou pesquisador “reencontrar-se com o concreto” num judicioso processo de libertação metodológica, desmistificação de fetiches conceituais e raciocínio analógico (método comparativo). Este princípio requer, por um lado, a mobilização “de todas as técnicas que, dada a definição do objeto, possam parecer pertinentes e que, dadas as condições práticas de recolha dos dados, são praticamente utilizáveis”, com “uma extrema vigilância das condições de utilização das técnicas, da sua adequação ao problema posto e às condições do seu emprego” (Bourdieu, 2007, p. 26). Por outro lado, o elemento relacional na pesquisa requer que o objeto de conhecimento não se afogue em conceitos e categorias “fetiches”, já que estas isolam o objeto do conjunto de relações sociais da qual este faz parte e, ao mesmo tempo, fazem que o objeto seja reduzido aos limites do “realismo ou substancialismo, sem reconhecer que estes limites são arbitrários” (Bourdieu, 2007, p. 27).

Em segundo lugar, a “dúvida radical” que consiste em desconfiar e duvidar incessantemente do bom senso vulgar e do bom senso douto (das tradições douts das profissões) especialmente encarnado pela sociologia (Bourdieu, 2007, p 44). Este princípio, mediante o mecanismo da “reflexividade obsessiva” ou objetivação dos esquemas do senso comum, permite uma prática científica que não objetiva construir certezas positivistas ou preceitos explicativos gerais, mas realizar “rupturas epistemológicas”, entendidas como “rupturas sociais, rupturas com as crenças fundamentais de um grupo e, por vezes, com as crenças fundamentais do corpo de profissionais, com o corpo de certezas partilhadas que fundamenta a *communs doctorum opinio*” (Bourdieu, 2007, p 39).

O terceiro princípio consiste num retorno ao empírico, encoberto pelo senso comum. Em quarto lugar, o princípio da “objetivação participante”, que consiste no reconhecimento de que existem incidências sobre o objeto de conhecimento particular que:

se acham inscritas, implicitamente, algumas das mais poderosas determinantes sociais dos próprios princípios da apreensão de qualquer objeto possível, ou seja, tanto nos interesses específicos associados à pertença ao campo universitário e à ocupação de uma posição particular nesse campo; como nas categorias socialmente construídas [correspondentes a uma estética e uma epistemologia] da percepção do mundo universitário e do mundo social (Bourdieu, 2007, p 51).

Em complemento às propostas da sociologia compreensiva, considero as propostas dos estudos pós-coloniais, na medida em que sugerem conhecer a realidade a partir de relações constituintes da América, especialmente aquelas que têm a ver com as questões raciais e étnicas que envolvem o Estado e os sujeitos tradicionalmente amalgamados na idéia de nação. A perspectiva ou “programa de pesquisa da modernidade/colonialidade”, em palavras de Arturo Escobar, é uma problematização feita por um grupo de intelectuais-ativistas que analisam a modernidade com as lentes da colonialidade e de um lugar de fronteira na produção de críticas sobre a modernidade eurocêntrica, com o objetivo de “questionar as origens espaciais e temporais da modernidade, desatando assim o potencial radical para pensar desde a diferença e para a constituição de mundos locais e regionais alternativos” (Escobar, 2005, p. 70). Esta perspectiva permitiu que me mantivesse atenta à rejeição e aceitação de alguns aspectos relativos à diversidade étnico-racial na discursividade do Estado colombiano. Especialmente me manteve atenta em relação à ambigüidade do Estado ao definir os sujeitos de sua intervenção; de maneira especial me chamou a atenção à ênfase que o Estado dá para a “diversidade étnica e cultural” como tema de intervenção.

Com base nas propostas epistêmicas e políticas desta perspectiva, considero que o conhecimento e a compreensão da realidade devem partir de “novos *loci* de enunciação” gerados na perspectiva da “diferença colonial e contemplados por perspectivas subalternas” (Mignolo, 2003). Para estudar o reconhecimento da “diversidade étnica e cultural” nas políticas públicas, reconheço que cada uma das categorias que utilizo se encontra demarcada pela lógica do “sistema mundo colonial/moderno” e suas instituições hegemônicas: o Estado-nação, a família burguesa, a empresa capitalista e a racionalidade eurocêntrica (Quijano, 2005). Também reconheço que a diferença étnico-racial se encontra marcada, de maneira moderna/colonial, por uma hierarquização que as converte em vítimas, no passado e no presente, da subalternização. Isto porque se encontra ainda classificada, com base em parâmetros raciais, numa lógica “dos povos conquistados e dominados” e, ainda, dominados e despojados de suas “descobertas mentais e culturais” (Quijano, 2005). Assim, a reflexão sobre o reconhecimento parte de uma história balizada pela opressão e subalternização,

desde o século XVI, que ainda circula, de maneira subreptícia, nas tendências estatais das políticas públicas que pretendem integrar e assimilar essa diversidade.

Por outra parte, também reconheço que é possível propor análises da realidade a partir de perspectivas, tais como aquela expressa pela categoria *pensamento liminar*, ou de *fronteira*, que permite perceber a *diferença colonial* que emerge nos distintos projetos globais – entre estes a hegemonização da cidadania e os direitos humanos universalistas- para enfrentar “o colonialismo da epistemologia ocidental (da esquerda e da direita), a partir da perspectiva das forças epistêmicas que têm sido convertidas em formas subalternas de conhecimento (tradicional, folclórico, religioso, emocional, etc.)” (Mignolo 2000, 2001 *apud* Escobar, 2005, p. 76). Assim, o pensamento de fronteira:

permite uma nova visão da diversidade e da alteridade do mundo, que não seja retórica (essencialista) culturalista, e ressalte as irreduzíveis diferenças que não podem ser apropriadas pela crítica monotópica da modernidade, e que não concebe a diferença como antítese na procura do revanchismo (Escobar, 2005, p. 75)

No sentido de configurar novas formas de produção de conhecimento e situá-las, considero importante enfatizar o lócus de enunciação do Serviço Social. Isto porque o Serviço Social, como propõe Mosquera Rosero-Labbé (2006), tem uma grande potencialidade epistêmica para a valorização de outras formas de conhecimento sobre a vivência de sujeitos subalternizados envolvidos na relação interventiva. Para mim, essa potencialidade de produção de conhecimento a partir da perspectiva da ação, faz a ponte entre o pensamento e a ação. Portanto, reconheço que minha pesquisa tem a pretensão analisar a prática burocrática no intuito de gerar algum tipo de reflexão dos agentes estatais (sobretudo daqueles que tem o poder de tomar decisões políticas por pertencer à alta administração pública) sobre seu agir dentro da estrutura de um Estado que ainda irradia idéias de monismo cultural (Parekh, 2005) apesar de sua pretensão em reconhecer a “diversidade étnica e cultural”. Esta intenção corresponde a meu interesse de agir com base no que Arturo Escobar (2005) denomina prática da ação social para “evitar os riscos do logocentrismo” e para construir estratégias de disseminação da produção de outras epistemologias localizadas em arenas políticas particulares.

A perspectiva que utilizo privilegia o enfoque qualitativo de pesquisa, cujo foco estaria nas construções (simbólicas, normativas) em relação à diferença étnico-racial, seu reconhecimento e a formulação política para sua intervenção. Embora meu interesse inicial estivesse também em pesquisar as ações e reações (individuais e coletivas) dos sujeitos ditos “beneficiários” da PPPARB, o volume e a qualidade da informação me levaram-me a privilegiar os discursos estatais.

Utilizei três tipos de fontes. O primeiro tipo foram os documentos oficiais, dentre os quais a CP-91, a lei nº. 70/1993, o Acordo nº. 175/2005 e os decretos que formalizaram a PPPARB e seu PIAA. Um segundo tipo de fonte foram as observações e anotações de campo, realizadas em eventos apoiados pela prefeitura distrital (foros e reuniões temáticas), encontros informais com membros do MSNA e reuniões de organizações de jovens negros afrocolombianos.

Uma terceira fonte de informação se encontra num conjunto de trinta entrevistas semi-estruturadas¹⁷, realizadas com funcionárias ou gestoras, beneficiárias e membros do MSNA entre fevereiro e julho de 2010. Estas entrevistas foram realizadas tendo como foco a PPPARB e um conjunto de intervenções especificamente voltadas para a os “afrodescendentes”. Não obstante, eu gostaria de advertir que na época da realização das entrevistas a prefeitura não tinha formalizado¹⁸, nem estabelecido de maneira concreta o PIAA, que na lógica burocrática é o plano que articula a intervenção do Estado em suas diferentes instancias, programas e projetos em relação aos “povos étnicos” para a efetivação de seus direitos, visando a igualdade de oportunidades e o fortalecimento de processos identitários e organizativos (Alcaldía de Bogotá, 2010).

Assim as pessoas que escolhi entrevistar se encontram envolvidas com intervenções associadas de maneira geral à PPPARB, mas que ainda não tinham sido oficialmente agrupadas nessa política. Estas intervenções consistiam em: cursos de capacitação sobre direitos humanos e elaboração de projetos produtivos e foros, marchas e eventos culturais realizados na semana da afrocolombianidade (que acontece em maio, por ser o mês em que se comemora

¹⁷ A maioria das entrevistas foram desenvolvidas numa jornada que teve uma duração média de uma hora.

¹⁸ O prefeito somente assinou em agosto de 2010 o decreto que oficializava o conjunto de ações (PIAA) mediante as quais a PPPARB se iria materializar no plano de desenvolvimento da cidade “*Bogotá Positiva para vivir mejor*” (2008-2010) quando meu trabalho de campo tinha finalizado.

a abolição da escravidão na Colômbia). Os entrevistadas, pela sua experiência de trabalho nestas intervenções, participaram da formulação da PPPARB, especialmente as funcionárias.

Entre as funcionárias do Estado escolhi aquelas que, segundo o Acordo nº 175/2005 deviam representar o Estado nos processos de formulação e implementação da PPPARB. Porém, também inclui as funcionárias que foram indicadas por outras entrevistadas como responsáveis pela temática no Distrito. A maioria das pessoas entrevistadas eram funcionárias contratados, ou seja que não faziam parte do quadro permanente do Estado, as outras eram funcionárias comissionadas para trabalhar temporariamente na temática. No total, entrevistei dez funcionárias pertencentes às secretarias distritais (desenvolvimento econômico, planejamento, integração social, educação, governo), à Gerencia de Etnias e funcionárias envolvidas, de maneira direta e cotidiana, na intervenção social na forma de restaurantes comunitários do Distrito. Das pessoas entrevistadas, a metade se considerava como pessoa negra e o resto como mestiça, branca ou “normal” quer dizer –segundo a fala de um funcionário- sem nenhuma cor.

No caso das denominados “beneficiárias” da Política e do MSNA entrevistei 20 pessoas, em sua maioria vinculadas a organizações¹⁹, que tinham envolvimento político com a temática e participavam, de maneira ativa, em espaços de interlocução com o Estado, sendo algumas representantes eleitas para construir, junto com representantes do Estado, o documento da PPPARB. Dentre este conjunto de entrevistadas, a maioria se reconheceu como: pessoa negra, negra, mulher negra, afrocolombiana, “*raizal*”²⁰, descendente de africanos escravizados, descendente de “*cimarrones*”²¹, afrobogotano. Somente uma entrevistada se reconheceu como “branca bogotana”.

¹⁹ Entre as ações das organizações se encontram: 1. A promoção ao ingresso de jovens negros – especialmente aqueles que moram fora de Bogotá- para o ensino superior universitário através de ações afirmativas (cotas). 2. Apoio a mulheres negras que chefes de família. 3. Expressão cultural e artística: danças e música. 4. Trabalho comunitário (alfabetização, caracterização sócio-demográfica, conscientização sobre o racismo e a identidade étnico-racial) com pessoas negras em diferentes setores da cidade

²⁰ São aqueles que moram no arquipélago de San Andrés, Providencia e Santa Catalina. Este grupo teve a influencia cultural espanhola e inglesa. Possuem um idioma distinto do espanhol (inglês creole) e crenças religiosas protestantes.

²¹ Denomina-se “*cimarrones*” são os escravizados fugidos e que geralmente moravam em “palenques” (quilombos) desde a época da Colômbia.

Em relação a esse conjunto de entrevistas, tenho que fazer duas ressalvas. A primeira delas tem a ver com a idéia de “beneficiários”. Esta nomeação, embora utilizada pelas funcionárias, é rejeitada por algumas pessoas entrevistadas, seja porque não consideram que suas condições de vida têm mudado com a intervenção, seja porque consideram que esta nomeação sugere certa passividade das pessoas negras e uma atitude bondosa do Estado. Embora exista esta rejeição por parte de algumas das pessoas entrevistadas decidi usar o termo “beneficiarias” por ser o termo utilizado pelos documentos da PDDA para se referir aos sujeitos da intervenção estatal.

A segunda ressalva tem a ver com o privilegio que dou às narrativas das denominados “beneficiarias” em relação às falas das lideranças do MSNA. As narrativas de uns e de outros se interconectam em muitos pontos por compartilharem a militância política e a interlocução e articulação com o Estado em diferentes espaços e por serem pessoas conscientes de sua pertença étnico-racial.

O trabalho de campo começou em fevereiro de 2011, quando assisti a um evento da Secretaria de Educação onde foi apresentado um estudo preliminar sobre racismo na escola, desenvolvido por uma equipe integrada por membros de diferentes organizações do MSNA. Neste evento consegui reencontrar antigas colegas de trabalho e membros de diferentes organizações. Reencontrei, também, um dos funcionários que há algum tempo estava trabalhando com o tema “das etnias” no Distrito, por ser funcionário do quadro efetivo do Estado. Foi um bom espaço para retomar a dinâmica das relações sociais das quais permaneci distante durante o ano em que estive fora do país. Aproveitei essa ocasião para me sintonizar com a dinâmica da agenda sobre a questão étnico-racial em Bogotá.

Ao retornar a Bogotá fui apoiada pelo IDCARÀN, especialmente pela professora Claudia Mosquera Rosero-Labbé e por Margarita Rodríguez. Nessa ocasião elas estavam envolvidas numa campanha para estimular a auto-atribuição das pessoas como negras, afrocolombianas, “*raizales*”, “*palenqueras*” e mulatas, com vistas ao censo nacional²². Participei de maneira tangencial nesse

²² A auto-atribuição é o critério utilizado pelo Estado para contabilizar as pessoas negras e com base nesse quantitativo, propor políticas e destinar recursos para sua efetivação.

processo pelo convite da professora e de Margarita. No marco dessa campanha conheci, através de Margarita, outra funcionaria que fazia parte da equipe encarregada dos “afrodescendentes” dentro da “*Gerencia de Etnias*”. A entrevista realizada com esta funcionaria me permitiu conhecer parte da dinâmica que tinha assumido o agendamento estatal da PPPARB, e também me conduziu ao nome das funcionárias que nesse momento tinham algum grau de responsabilidade com a PPPARB.

Em geral, com as funcionárias consegui construir uma relação de empatia, sendo nossos encontros marcados por conversas descontraídas, especialmente porque não se tratava de aplicação de questionários, mas de uma conversa aberta, com um roteiro memorizado, mas sempre flexível às particularidades que levantavam as pessoas entrevistadas. Também penso que essa relação se construiu nesses termos graças ao tempo em que vinha trabalhando com essa temática. Uma das referências positivas foi a publicação sobre ações afirmativas²³, da qual sou co-autora.

No entanto, a relação assumia contornos diferentes dependendo da auto-atribuição étnica de quem estava sendo entrevistado-a. Quando o entrevistado-a reconhecia-se como mestiço, construía uma identificação comigo, inserindo-me nessa mesma categoria. Isso tornava a conversa mais descontraída e em vários momentos os argumentos me incluíam com o uso do pronome na primeira pessoa do plural: nós. Identificavam-se com o meu interesse sobre as temáticas étnico-raciais, considerando que a partir do lugar do não negro, também era possível participar na construção da PPPARB.

Quando os entrevistadas reconheciam-se como “pessoas negras”, essa sintonia não ocorria. Por vezes a atribuição que faziam de mim como “mestiça”, “branca”, articulada ao meu interesse pela questão étnico-racial provocaram questionamentos, em varias ocasiões. Algumas das pessoas com quem marquei entrevista pelo telefone, no momento de nosso encontro expressaram abertamente que esperavam que eu fosse negra. Indagavam as razões do meu interesse pelas questões étnico-raciais. Explicava, então, que fazia parte de uma

²³ A publicação é: MOSQUERA ROSERO-LABBÉ, C. e R. E. LEÓN DÍAZ, Eds. Acciones Afirmativas y ciudadanía diferenciada étnico-racial negra, afrocolombiana, palenquera y raizal. Entre Bicentenarios de las Independencias y Constitución de 1991. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Ciencias Humanas, Centro de Estudios Sociales, p. 918. 2009.

escolha pessoal, motivada por minha participação no IDCARÁN, em 2005, quando ainda era estudante de serviço social. Explicava-lhes, também, que embora minha auto-identificação oscilasse entre “mestiça” ou “mestiça-indígena” – que também fui repensando e reconstruindo- pensava que podia contribuir ao estudo das relações raciais na Colômbia. Para apoiar meu argumento apresentei os produtos bibliográficos do grupo IDCARAN como objetivação do trabalho engajado e propositivo de ações em favor da justiça para a diversidade étnico-racial. Ante minhas justificativas, algumas pessoas silenciaram, sem dar lugar a mais explicações; outras parabenizaram meu interesse; e outras sugeriram que meu cabelo cacheado dava conta de algum ancestral negro inserido nas minhas linhagens andinas indígenas e isso era suficiente para eu ser “afrocolombiana”.

O questionamento sobre meu interesse pela diferença étnico-racial, sendo uma pessoa não negra, era um assunto que me tinha sido colocado na pesquisa anterior sobre as ações afirmativas. A lembrança mais forte que tenho, refere-se a uma colega que se auto-identificava afrocolombiana e que militava num grupo de estudantes universitários afrocolombianas. Ela era muito crítica dos “white” – como ela dizia- que estudavam a diferença étnico-racial, porque entendia que deste lugar –de brancos e mestiços- coisificavam às pessoas negras, localizando-as no lugar de “objeto de estudo”. Também criticava-as por não terem se pronunciado de maneira veemente em relação ao racismo, a pobreza e a injustiça social das quais padecem as pessoas negras nas cidades e nos territórios onde representam a maioria da população rural. De maneira inicial suas questões me destituíam. Eu senti que realmente não podia falar com a mesma legitimidade de uma pessoa negra porque não tinha vivenciado a experiência de exclusão racial pela minha cor. Porém, depois de conversas extensas no grupo –que não tinham que ver diretamente com essa questão- fui compreendendo que desde meu lugar étnico-racial posso aportar um olhar distinto as reflexões sobre as relações raciais.

As entrevistas foram analisadas utilizando a metodologia da “teoria ancorada” (também chamada teoria substantiva ou teoria afundada). Trata-se de uma forma de análise vinculada a uma coleta de dados, com base na aplicação sistemática de métodos para gerar uma teoria indutiva a respeito de uma área substantiva de atividade humana (Glaser 1990 apud Raymond, 2005), que pode ser a “vida

social” ou de um “fenômeno social”. Esta metodologia classifica conceitos e relações que depois são organizados para gerar esquemas teóricos explicativos. Desta maneira, cada entrevista foi transcrita em sua totalidade, codificada e categorizada. A informação foi organizada utilizando como ferramenta o software Atlas-ti 5.2. Os documentos do Estado (lei, acordos e decretos e documentos da PPPARB) também foram objeto de análise em primeira mão levando em conta o contexto social em que estes foram produzidos.

Além desta introdução ampliada que se configura como primeiro capítulo da dissertação, apresento duas partes. Uma tem a ver com a normatividade existente em relação a “diferença étnica e cultural”, sendo o foco da análise a CP-91 e sobretudo a lei nº 70/1993 e sua configuração da diferença étnico-racial na forma de “Comunidades Negras”. A outra parte da dissertação tem como foco da minha análise da PPPARB como uma política inédita para “afrodescendentes” que moram na cidade. Nesta seção, também introduzo algumas reflexões sobre as construções que o Estado elabora a respeito das necessidades, direitos e ações para as pessoas negras residentes na cidade.

2 O ESTADO COLOMBIANO E AS “COMUNIDADES NEGRAS”

A Colômbia tem sido reconhecida mundialmente, nos últimos tempos, por sua problemática social e política, decorrente do fenômeno da guerra entre múltiplos atores: o Estado, as guerrilhas, os paramilitares, os cartéis de narcotraficantes e diversas formas de delinqüência. Nesse cenário de guerra, segundo Daniel Pecaú, a “violência tem se tornado um modo de funcionamento duradouro da sociedade, dando origem a diversas redes de influência sobre a população e as regulações oficiais” (1997, p. 892).

Sendo a violência um fenômeno estruturante da sociedade colombiana, envolve, em sua dinâmica, não só os atores que se encontram em guerra, sobretudo afeta diferentes sujeitos como mulheres, jovens, crianças, grupos étnicos, etc.. Arturo Escobar considera que na Colômbia têm ocorrido desencontros trágicos, caracterizados pelo “não reconhecimento dos outros internos -indígenas, negros, mulheres ou classes populares- e de sua outredade tendo, ao contrario aplicado «regimes de representação» que suprimem sua voz e a identidade, gerando-lhes uma opressão ou violência originaria (Rojas, 2001 *Apud* Escobar, 2005, p. 95).

No país, desde os primórdios da república, as pessoas negras que participaram dos processos da Independência, com o propósito de conseguir a abolição da escravidão, não lograram seu objetivo. Não foram consideradas como sujeitos de direito especial, nem antes, no período colonial, nem depois da constituição do Estado-nação. Na República, não tiveram reconhecimento estatal, com perspectiva reparativa pelo tráfico negreiro e pela escravização, ou reconhecimento pelo aporte que fizeram no processo de independência em relação à Coroa Espanhola. Em contrapartida, foram reconhecidos como parte do “povo”, sem que o discurso de igualdade, liberdade e fraternidade republicana tivesse garantido sua cidadania (Lasso, 2007). Não receberam a atenção do Estado mediante políticas que garantissem seu envolvimento político, social e econômico na sociedade nacional. Este alijamento da diferença étnico-racial do projeto de sociedades independentes, e democráticas, como ocorre por parte das elites brancas colombianas, é entendido por Quijano (2005) como uma trajetória

histórica e ideológica dos Estados-nação latinoamericanos que se configuraram como Estado-nação de brancos, contra a maioria da população (índia e negra e mestiça) utilizando como justificativa a idéia de inferioridade das raças não brancas.

De maneira particular, o lugar social ocupado pelas pessoas negras contrasta com o dos indígenas, que segundo Wade (1996) foram objeto de intervenção pelo Estado e pela sociedade colombiana, o que pode ser observado na: produção de uma legislação específica que mantinha, por exemplo, sob certas condições, a propriedade coletiva sobre suas terras (Lei nº 89/1890); a fundação de instituições especializadas para a pesquisa da “questão indígena” (Instituto Etnológico Nacional²⁴, em 1941); e o interesse da academia sobre os povos que moravam no país. Em contrapartida, as pessoas negras somente viram concretizarem-se intervenções específicas no século XX, sendo um marco a reforma constitucional da CP-91 que aparentemente abriu as portas à manifestação pública e oficial da diferença étnico-racial.

2.1 A unidade na multiplicidade?

Existem hoje muitas correntes interpretativas da diversidade. Alguns teóricos (Taylor, Tully, Kymlicka, entre outros), a partir de uma perspectiva liberal, propõem a categoria multiculturalismo para designar um tipo de sociedade e Estado constituído por membros de diferentes nações, povos originários e/ou migrantes. O multiculturalismo se propõe como uma realidade particular, produto das diferenças nacionais e étnicas, em relação à “cultura” entendida como nação e povo (Kymlicka, 1996).

Em outra perspectiva, Carlos Vladimir Zambrano (2006) utiliza multiculturalismo para nomear um conjunto de políticas que atuam “sobre o multicultural”. Para Zambrano, o multiculturalismo se configura nas “políticas do reconhecimento da diversidade cultural voltadas, preferencialmente, para, a compreensão e a busca dos direitos históricos da diversidade cultural e que,

²⁴ Este instituto é o antecedente do atual Instituto Colombiano de Antropologia e Historia (ICANH)

nessa medida, afeta todo o sistema social, ainda que se conduza institucionalmente para grupos particulares e diferenciados” (2006, p. 105, 107).

Zambrano considera que o Estado multicultural -junto aos movimentos sociais e a sociedade- tem uma função relevante na legitimação institucional e social das demandas da diferença. O Estado adquire importância como organizador da sociedade moderna e administrador de muitos recursos econômicos, políticos, culturais, sociais e simbólicos.

Tanto na interpretação de Kymlicka, como na de Zambrano o multiculturalismo é considerado um dever ser das sociedades democráticas diversas, contemporâneas. Este aparece como princípio a ser garantido pelo Estado, mediante políticas direcionadas e permeadas pela diferença.

O Estado é uma das instituições da modernidade que tem um grande poder na organização ideológica e material da vida social. Articula diferentes tipos de capital que lhe permitem “exercer um poder sobre os diversos campos e sobre os diferentes tipos específicos de capital, especialmente sobre as taxas de câmbio entre eles e, concomitantemente, sobre as relações de força entre seus detentores” (Bourdieu, 1994, p. 99). Esse exercício de poder se atualiza na construção de campos²⁵, dentre eles os relativos às normas e leis, que dão ao Estado autoridade de nomeação sobre o que é e não é legítimo, sobre os sujeitos que se consideram parte da diferença étnico-racial e sobre os planos que se tem para estas na lógica das políticas públicas.

Em boa parte da literatura que se refere ao multiculturalismo na Colômbia²⁶ existe uma constante referência à CP-91 como o ponto de corte entre uma nação que se proclama única e uma nação que se reconhece diversa. O Estado colombiano começa, desde então, a ser percebido como multicultural, por ter reconhecido “a diversidade étnica e cultural da nação colombiana” (art. 7, CP-91) e ter assumido o compromisso de protegê-la. Segundo Arocha e de Friedemann, 1993 a CP-91 abre espaço para as diferenças étnico-raciais serem reconhecidas no panorama da nação.

²⁵ O campo de poder para Bourdieu autor é “o espaço de jogo no interior do qual os detentores de capital de diferentes tipos lutam *particularmente* pelo poder sobre o Estado, isto é, sobre o capital estatal que assegura o poder sobre os diferentes tipos de capital e sobre sua reprodução (notadamente por meio da instituição escolar)” (Bourdieu, 1994, p. 100)

²⁶ Cf. Arocha (1998, 2004), Arocha e De Friedemann (1993), Bonilla (2006), Mosquera Rosero-Labbé (1998), Vásquez (1993), Zambrano (2006)

Daniel Bonilla (2006, p. 29-30), referindo-se à Constituição que ele considera multicultural, afirma que seu discurso propõe uma “mudança radical” no que se refere ao tratamento que historicamente tinham recebido índios e as pessoas negras pelo Estado colombiano nas suas políticas e instrumentos legais: inferiorização e primitivização. Segundo o autor, estas mudanças têm a ver, em primeiro lugar, com outorgar uma relativa voz política às “pessoas negras e aos indígenas”. Em segundo lugar, a mudança teria se dado pela participação inédita, na assembléia nacional constituinte, que antecedeu a expedição da CP-91, de pessoas negras, índios junto com setores progressistas. Em terceiro lugar, teria acontecido uma importante mudança porque a CP-91 promulga três categorias de direitos que, para Bonilla são próprios do multiculturalismo liberal: autogoverno, participação política e proteção e promoção da expressão, defesa e reprodução do patrimônio cultural das minorias.

Diferentemente de Bonilla, não consegui identificar no texto constitucional uma mudança radical como a promulgação da categoria de autogoverno. Discordo que a CP-91 tenha trazido avanços radicais no que se refere à autonomia e aos direitos étnico-raciais. O Estado, longe de ter uma reconfiguração em relação à diversidade étnico-racial, re-atualiza o compromisso com a unicidade. Apesar dessa disposição constitucional, o Estado colombiano continua se afirmar como um Estado nacional, conforme o preâmbulo do texto constitucional:

fortalecer la unidad de la nación y asegurar a sus integrantes la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad y la paz, dentro de un marco jurídico, democrático y participativo que garantice un orden político, económico y social justo y comprometido a impulsar la integración de la comunidad latinoamericana...²⁷ (República de Colombia, Preámbulo CP-91) (grifos meus)

Nesse sentido o Estado desconsidera a possibilidade de existência de outras nações dentro de seu território. O fato da CP-91 buscar uniformizar um sentimento de pertencimento e um projeto de comunidade complica a idéia de reconhecimento e proteção da “diferença étnica e cultural”, declarados como princípios fundamentais, porque os termos pelos quais se propõe esse

²⁷ “Fortalecer a unidade da nação e garantir para seus integrantes a vida, o convívio, o trabalho, a justiça, a igualdade, e o conhecimento, a liberdade e a paz, dentro de um marco jurídico, democrático e participativo que garanta uma ordem política, econômica e social justa, e comprometida no impulso para a integração da comunidade latinoamericana...”

reconhecimento continuam sendo em favor da unicidade de “marcos” e “ordens” da “nação”.

Apesar do não reconhecimento formal, considero que Colômbia encontra-se configurado como um Estado multicultural, multinacional e multiétnico, nos moldes propostos por Kymlicka (1996). Multicultural porque reúne uma grande “gama de grupos sociais não étnicos que, por múltiplas razões, tem sido excluídos ou marginalizados do núcleo majoritário da sociedade” (deficientes, homossexuais, mulheres, camponeses, entre outros) (Kymlicka, 1996, p. 35).

Por sua vez, a multinacionalidade do Estado colombiano estaria configurada pelas minorias nacionais, ou seja, “sociedades distintas e potencialmente auto-governadas incorporadas por um Estado mais amplo” (Kymlicka, 1996, p. 37). Na Colômbia não existe uma homogeneidade nacional como tem se pretendido instaurar com as idéias sobre a mestiçagem e identidade nacional. Existem “minorias nacionais” que foram vítimas da imposição de um Estado, desde a Colônia, mas que mantêm “o desejo de continuar sendo sociedades distintas da cultura majoritária da qual fazem parte” (Kymlicka, 1996, p. 25). Alguns povos indígenas colombianos e os “*raizales*” podem ser analisados com base nessa categoria de minoria nacional.

A multietnicidade remete aos grupos étnicos constituídos por migrantes individuais ou familiares, que “têm abandonado sua comunidade nacional para se incorporar em outra sociedade”, desejam “integrar-se na sociedade da qual formam parte e que sejam aceitos como membros, com plenos direitos” com direito a reproduzir sua diferença (Kymlicka, 1996, p. 37, 26) Este seria o caso de alguns grupos rom ou ciganos, sirio-libaneses, alemães, japoneses, chineses entre outros grupos que migraram para o país em distintos momentos.

Os “afroamericanos” não podem ser tratados nem como minorias nacionais, nem como grupos étnicos, embora constituam a multiculturalidade na Colômbia. Na proposta de Kymlicka, configuram um “grupo etnocultural” que procede de diversas culturas africanas. Ao contrario dos grupos étnicos, os membros deste grupo foram trazidos para a América involuntariamente como escravos e ainda se lhes impediu de integrar-se nas instituições da cultura majoritária. Na América, os afroamericanos que pertenciam a uma mesma etnia foram dispersados, tendo sido proibida qualquer “tentativa de recriar sua própria cultura”. Tampouco se

lhes permitiu “manter suas línguas ou culturas de origem ou criar novas associações e instituições culturais. Não tinham sua própria pátria ou território e, com tudo, foram segregados fisicamente” (Kymlicka, 1996, p. 44). Este conjunto de elementos constitutivos da diversidade dos “afroamericanos” explica a pluralidade de sua diferença étnico-racial e de suas demandas ante o Estado.

Alguns desses grupos que configuram as diferenças étnico-raciais têm idiomas e espiritualidades diferentes e partilham territórios específicos, fundamentais para sua reprodução social e cultural. Este seria o caso de alguns “*raizales*” do Arquipélago de San Andrés, Providencia e Santa Catalina, palenqueros do Caribe e moradores ribeirinhos do Pacífico colombiano. Algumas de suas demandas têm a ver com a titulação coletiva de territórios e a defesa de unidades produtivas familiares (Pardo 2001, Agudelo 1999, 2004, Hurtado e Urrea 2004). Outro conjunto de demandas subjacentes têm a ver com a implementação de políticas que restrinjam a residência em seus territórios para garantir a proteção ao meio ambiente e para evitar problemas de superpovoação de seus territórios e a homogeneização na cultura nacional (C.f Forbes 1986, Gallardo 1986).

Outras pessoas negras demandam o direito à reprodução de suas expressões culturais rituais, gastronômicas, musicais, medicinais, estéticas, praticas de solução de conflitos em territórios (urbanos e rurais) onde representam uma minoria demográfica (Hurtado 2000, Agier 2004, Rua Agudelo 2007, Solano, Polanía e García 2006).

Associadas à idéia de ser descendentes de africanos-escravizados na América existem demandas de algumas pessoas negras que se sustentam numa argumentação de compensação histórica que remete à explicação de sua presença no continente, apontada por Kymlicka (1996) para os “afroamericanos”. Exigem uma intervenção específica do Estado por: terem sido trazidos de maneira involuntária e como mercadorias para a América, desde o século XVI; terem sido utilizados para a expansão do projeto colonial e para a fundação da nação republicana, sem reconhecimento histórico de seus aportes econômicos, sociais, políticos e culturais; terem sido excluídos da intervenção do Estado e da

participação de suas instituições²⁸. Esta demanda por compensação também tem sustento na condição de vítimas do conflito armado e por terem sido deslocados, violentamente, de seus territórios pela guerra do país desde finais do século XIX até hoje²⁹.

Junto às demandas, específicas da diferença étnico-racial, relacionadas com a condição de “afroamericanos” se encontram também aquelas fundamentadas na aspiração de fazer parte da sociedade colombiana em igualdade de condições com os demais cidadãos, cidadãs. São encaminhadas por pessoas negras localizadas em cidades, mas também em territórios rurais. Entre suas demandas se encontram aquelas relacionadas a melhoria de suas condições de vida no que se refere à cobertura de serviços de saúde, educação, moradia (Hoffmann 1999, Hurtado e Urrea 2004). Por outro lado, demandam o ingresso às instituições relevantes da sociedade (universidades, burocracia estatal em distintos níveis) (García Sanchez 2007, Charry 2002) e espaço no mercado de trabalho sem discriminação em função da atribuição racial (Agudelo 1999, Pardo 2001, Hurtado e Urrea 2004, Viáfara, Urrea e Correa 2009). Demandam, ainda, fazer parte da simbologia da nação, em seus distintos momentos históricos, como sujeitos protagonistas de sua construção. Nesse sentido coloca-se o discurso abaixo descrito:

nosotros hemos sido sujetos de la construcción de este país. Sujetos tanto en las gestas libertarias, ahí pusimos sangre nuestra, pusimos nuestro pensamiento, nuestra capacidad militar, hemos puesto nuestra capacidad de trabajo, nuestras costumbres ancestrales heredadas de donde vinieron nuestros antepasados africanos, han contribuido a la conservación del medio ambiente en Colombia, hemos contribuido en las artes, en las letras, en las ciencias... tenemos en este momento afrocolombianos que están en la Nasa y que han estado en todos los escenarios. Sin embargo, siempre tratan de encasillarnos en los deportes y en las cartillas de “Alegría de Leer” -en las que yo aprendí- siempre los médicos eran mestizos y blancos y los negros éramos los cocineros o los sirvientes. Funcionario prefeitura, homem negro afrocolombiano, I-2010

Nós temos sido sujeitos da construção desse país. Sujeitos tanto nas guerras libertárias, aí colocamos nosso sangue, nosso pensamento, nossa capacidade militar, nossa capacidade de trabalho, nossos costumes ancestrais herdados de onde vieram nossos antepassados

²⁸ A respeito existe uma coletânea de Mosquera Rosero-Labbé (2007) na qual se apresentam diferentes argumentações relacionadas a compensação histórica e contemporânea em favor da diferença étnico-racial, propostas por intelectuais e militantes de distintas organizações do MSNA.

²⁹ C.f Rodríguez, Alfonso e Cavelier (2009), especialmente três.

africanos, contribuimos para a conservação do meio ambiente na Colômbia, temos contribuído nas artes, nas letras, na ciência... temos neste momento afrocolombianos que estão na Nasa e que estiveram em todos os cenários. Sem dúvida, sempre tratam de nos encaixar nos esportes e em livros didáticos nos quais aprendi, sempre os médicos eram mestiços e brancos e os negros eram cozinheiros ou serventes. Funcionario prefeitura, homem negro afrocolombiano, l-2010

Esta configuração plural da diversidade étnico-racial não é considerada de maneira plena na CP-91. Embora a Constituição represente um avanço em relação às constituições da era republicana, não chega a reconhecer o Estado colombiano como plurinacional, como ocorre nas constituições equatoriana e boliviana. No caso colombiano, o reconhecimento acionado em relação à “diferença étnica e cultural” na Colômbia se encontra limitado pela idéia de Estado nacional.

Junto a esta afirmação da unicidade da nação colombiana predicada pelo Estado, tem sido elaborado um conjunto formal de legislação que o Estado apresenta para dar resposta a algumas das demandas da diversidade étnico-racial. Leis foram criadas para dar conta do reconhecimento dessa diversidade, tais como a lei nº 70/1993, que por sua vez propiciou a elaboração de novos dispositivos legais que caminham na mesma direção (ver quadro 1).

A lei nº 70/1993 dispõe sobre direitos do que denomina “Comunidades Negras”³⁰, alvo da intervenção Estatal. Em relação a essas comunidades alguns autores apontam que, no processo constitucional, existiu uma importante intenção de fazer justiça a esta “população relegada e pobre” (Fals Borda, 1993) lhes reconhecendo o status de grupo étnico (Arocha e de Friedemann 1993, Arocha 1998, 2004, Vásquez 1993) depois de séculos de “invisibilização”³¹.

Está explicitado na lei nº 70/1993, em seu primeiro artigo:

La presente ley tiene por objeto reconocer a las comunidades negras que han venido ocupando tierras baldías en las zonas rurales ribereñas de los ríos de la Cuenca del Pacífico, de acuerdo con sus prácticas tradicionales de producción, el derecho a la propiedad colectiva, de conformidad con lo dispuesto en los artículos siguientes. Así mismo tiene como propósito establecer mecanismos para la protección de la identidad cultural y de los derechos de las comunidades negras de

³⁰ Esta denominação é utilizada na Lei nº 70/1993 para se referir à população alvo da intervenção Estatal.

³¹ Alguns dos intelectuais dos estudos afrocolombianos na Colômbia propõem que sobre a “gente negra” tem operado um exercício sistemático de invisibilidade que consiste numa “forma soterrada e perversa de discriminação sócio-racial que impede a inclusão dos afrocolombianos e agrava as assimetrias étnicas que erodem o convívio dialogante” (Arocha, 1998)

Colombia como grupo étnico, y el fomento de su desarrollo económico y social, con el fin de garantizar que estas comunidades obtengan condiciones reales de igualdad de oportunidades frente al resto de la sociedad colombiana³²

Jaime Arocha e Nina S. de Friedemann (1993) consideram que com o artigo transitório 55 (AT-55) da CP-91 e especialmente com seu desenvolvimento na lei nº. 70/1993, abre-se a possibilidade para que “se construa uma juridicidade simétrica com respeito aos direitos dos indígenas” (Arocha e de Friedemann 1993, p. 157). O AT-55 das disposições transitórias da CP-91 afirma, exclusivamente para as “Comunidades Negras”, que:

Dentro de los dos años siguientes a la entrada en vigencia de la presente Constitución, el Congreso expedirá, previo estudio por parte de una comisión especial que el Gobierno creará para tal efecto, una ley que les reconozca a las comunidades negras que han venido ocupando tierras baldías en las zonas rurales ribereñas de los ríos de la Cuenca del Pacífico, de acuerdo con sus prácticas tradicionales de producción, el derecho a la propiedad colectiva sobre las áreas que habrá de demarcar la misma ley. En la comisión especial de que trata el inciso anterior tendrán participación en cada caso representantes elegidos por las comunidades involucradas.

-La propiedad así reconocida sólo será enajenable en los términos que señale la ley.

-La misma ley establecerá mecanismos para la protección de la identidad cultural y los derechos de estas comunidades, y para el fomento de su desarrollo económico y social.

Parágrafo 1º.- Lo dispuesto en el presente artículo podrá aplicarse a otras zonas del país que presenten similares condiciones, por el mismo procedimiento y previos estudio y concepto favorable de la comisión especial aquí prevista. (grifos meus)³³

Arocha e de Friedemann participaram do processo de formulação da lei nº 70/1993, especialmente Arocha, que foi designado pelo Estado colombiano como

³² “Artigo nº 1. A presente lei tem como objeto reconhecer às comunidades negras que tem ocupado as terras baldias nas zonas rurais ribeirinhas dos rios da Bacia do Pacífico, em relação a suas práticas tradicionais de produção, o direito à propriedade coletiva de acordo com disposições dos artigos seguintes. Também, tem como propósito estabelecer mecanismos para a proteção da identidade cultural e dos direitos das comunidades negras da Colômbia como grupo étnico, e o estímulo para seu desenvolvimento econômico e social, para assim garantir que estas comunidades obtenham condições reais de igualdade de oportunidades em relação ao resto da sociedade colombiana” (Lei nº 70/1993)

³³ “No limite de dois anos de vigência da presente Constituição, o congresso deve expedir, segundo prévio estudo de uma comissão especial criada pelo governo, uma lei que reconheça para as comunidades negras que tem morado terras baldias nas zonas rurais ribeirinhas dos rios da Bacia do Pacífico, de acordo com suas práticas tradicionais de produção, o direito da propriedade coletiva sobre as áreas que a mesma lei demarque. Na dita Comissão participarão representantes eleitos pelas comunidades envolvidas. A propriedade assim reconhecida somente será alienável nos termos que assinala a lei. A dita lei estabelecerá mecanismos para a proteção da identidade cultural e os direitos destas comunidades, e para o estímulo ao seu desenvolvimento econômico e social.

Parágrafo 1º. O que se encontra assinalado neste artigo terá aplicação em outras zonas do país que apresentem condições similares, pelo mesmo procedimento e estudo prévio e conceito favorável da dita comissão” (AT-55, CP-91)

membro da Comissão Especial para as “Comunidades Negras”³⁴. Estes intelectuais, nas discussões do processo de formulação da lei nº 70/1993, enfatizaram a necessidade de equiparar às “comunidades negras” o tratamento estatal dado aos índios, por considerarem que os primeiros também constituem “grupos étnicos”. Em primeiro lugar, porque ambos são portadores de “culturas muito diversas, cuja evolução tem muito a ver com a resistência” ao domínio colonial e republicano, sendo a cultura negra portadora de importantes heranças africanas icônicas e verbais (Arocha e de Friedemann 1993, p. 156). Em segundo lugar, compartilham a condição de vítimas do genocídio e aniquilamento cultural pelas “operações militares, pelas doenças introduzidas pelos europeus e pela repressão às suas crenças, ritos, mitos, formas de organização política e social, práticas econômicas e expressões estéticas” (Arocha e de Friedemann 1993, p. 157). Em terceiro lugar, têm sido excluídos da categoria gênero humano: os índios, até o século XVII eram considerados não humanos e as pessoas negras, até o século XIX, foram tratados como objetos e mercadoria (Arocha e de Friedemann 1993, p. 157)

Parte destes argumentos tornaram possível o reconhecimento do direito à propriedade coletiva do território, pela lei nº 70/1993, que, segundo uma liderança que também participou do processo, foi resultado de uma luta muito “dura”:

Yo fui comisionado especial -si le comentaron, no?-. Nosotros como comisionado especial... eso le planteamos al gobierno directamente en la comisión entonces nuestros derechos son de segundo nivel, de tercer nivel o sea que la Constitución fue racista con nosotros al no reconocer los mismos derechos que a los indígenas entonces ahí hay un problema de discriminación en la Constitución con respecto a los derechos de los afros. Como siempre la lucha de nosotros siempre ha sido negada, en la independencia nosotros luchábamos por nuestra libertad y por independencia y quedó solo por la independencia y ha sido así siempre. Viene la nueva Constitución de 1991 la más avanzada en América Latina de una Constitución y los negros doblemente... por qué doble? Porque a nosotros no nos reconocieron sino... cuando estaba en la Comisión Especial los primeros seis meses casi el primer año hubo una lucha si éramos grupo étnico o no. Cómo así que a nosotros nos dicen demuestren que usted que usted es grupo étnico y a los indígenas no y a los blancos, ni a los otros «usted es blanco? Si? Y todo el mundo decía que era blanco y tiene sus derechos y tiene su hegemonía. El tema de nosotros era «demuéstreme».

³⁴ Cf. Decreto nº 1332/1992 que “cria a Comissão Especial para as Comunidades Negras”, que é referida no artigo transitório nº 55 da CP-91 e que diz respeito “do reconhecimento dos direitos territoriais e culturais, econômicos, políticos e sociais do povo negro da Colômbia, estabelecendo as funções e atribuições da mesma”

Yo le dije una vez al ministro «¿usted me demostró a mí que usted es blanco?, ¿por qué yo tengo que demostrarle a usted que yo soy afro? Usted acepte, usted se define blanco, acepte que yo me defino como afro y tiene que aceptarlo y no hay más discusión». Y el ICANH [Instituto Colombiano de Antropología e Historia] estuvo ahí y sacó... se reúnen veinte antropólogos de la época y sacaron un documento diciendo que nosotros no éramos grupos étnicos. Yo en ese tiempo tenía como asesora a Nina Friedeman y Jaime Arocha que estaba ahí, nosotros fuimos en la noche a la casa de Jaime Arocha con Nina Friedeman eso fue un viernes, sábado y domingo, hicimos un documento y el lunes lo presentamos contando lo que dijo el ICANH que es el rector de lo étnico, de la historia que es el válido constitucionalmente para determinar quién es grupo étnico y dijo que sí. Entonces fue una lucha muy dura para una política pública tan sencilla como esa. Líder MSNA, homem negro, I-2010.

Eu fui representante especial –já tinha falado isso?-. Nós os representantes especiais... isso, propúnhamos ao governo diretamente na Comissão, então nossos direitos são de segunda categoria, de terceira, ou seja, que a Constituição foi racista com nós por não reconhecer que temos os mesmos direitos que os índios, então a Constituição tem um problema de discriminação em relação a os direitos dos afros. Como sempre se nega nossa luta. Na Independência nós lutávamos pela nossa liberdade e pela nossa independência e somente se levou em conta a Independência e assim sempre tem sido. A nova Constituição de 1991 –a mais avançada na América Latina- e nós os negros duplamente... porque não reconhecem. Quando eu estava na Comissão Especial os primeiros seis meses, quase o primeiro ano se deu uma luta a respeito de se a gente era ou não um grupo étnico. Por que a gente tem que mostrar que é de um grupo étnico? E aos índios ninguém lhes diz isso, nem aos brancos que têm seus direitos e sua hegemonia.

Eu perguntei para o ministro: «você demonstrou para mim que é branco? Então, por que eu tenho que lhe demonstrar que sou afro? Você aceite que se define como branco e aceite que eu me defino como afro e acabou a discussão!». O ICANH [Instituto Colombiano de Antropología e Historia] esteve na Comissão e escreveu um documento... nessa época reuniram-se vinte antropólogos e apresentaram um documento dizendo que a gente não era grupo étnico. Eu nesse tempo tinha Nina Friedeman e Jaime Arocha como assessores. Nesse dia fomos para a casa de Jaime Arocha junto com Nina Friedeman... isso foi sexta, sábado e domingo. Elaboramos o documento e na segunda apresentamos-o e foi aceito pelo ICANH o órgão reitor do étnico, da história e que determina quem é grupo étnico. Então a luta tem sido muito dura para que essa simples política. Líder MSNA, homem negro, I-2010.

Para Arocha (1998), a CP-91 muda a tendência histórica da “invisibilização” da “gente negra”, permitindo-lhes aparecer de maneira específica com suas características como “grupo étnico”: o senso de comunidade, a herança africana e a moradia em territórios rurais do Pacífico. É interessante observar como estas mesmas características definidoras da “gente negra” são apropriadas em parte

pelo discurso oficial ao instituir a categoria “Comunidades Negras” na lei nº 70/1993.

Para Arocha, o Estado concede à “gente negra” “um estatuto que lhes permite lutar pelos seus direitos territoriais e políticos comparáveis, mas não equivalentes aos que tinha a “gente índia” (Arocha, 1998, p. 345). A reivindicação pelo território torna-se, assim, central no processo de reconhecimento da diferença étnico-racial –e na construção de sua identidade reivindicativa perante o Estado- porque: 1) permite solucionar as tensões das relações entre “gente indígena” e “gente negra”; 2) pode “diminuir as crescentes usurpações que têm vitimado os dois povos pelas entidades privadas e colonos andinos e caribenhos” (Arocha, 1998, p. 346); 3) pode permitir a “formação de entidades territoriais³⁵ biétnicas” (Arocha, 1998, p. 346).

Muitas das considerações feitas por Arocha e outros intelectuais, como já apontei, foram incorporadas à legislação que desenvolve o reconhecimento constitucional da diversidade étnico-racial (AT-55). Porém, preciso assinalar que o Estado não somente deu voz aos intelectuais, mas também organizações do Movimento Social Negro Afrocolombiano (MSNA), que tinham uma reivindicação histórica pelo território na região do Pacífico colombiano³⁶, estiveram presentes na formulação da lei nº 70/1993. Isto indica que a configuração da agenda sobre a questão étnico-racial não tem sido resultado de um simples exercício de governamentalização sobre os sujeitos. Expressa um complexo processo de articulação entre algumas das organizações do MSNA, alguns intelectuais e suas interpretações sobre a diferença étnico-racial e burocratas do Estado. Essa articulação pode ser observada desde a Assembléia Nacional Constituinte, da

³⁵ O autor refere-se ao que a CP-91 designa como formas de ordenamento do território nacional “gozam de autonomia para a gestão de seus interesses e dentro dos limites da Constituição e da lei” (art. 286, CP-91); tem vários direitos relacionados com: “governar-se por autoridades próprias, exercer competências que lhes correspondam, administrar recursos e estabelecer os tributos necessários para o cumprimento de suas funções e participar das rendas nacionais” (art. 287, CP-91). Até agora a Constituição somente reconhece como entidades territoriais: 1) os departamentos que “tem funções administrativas, de coordenação, de complementaridade da ação municipal, de intermediação entre a nação e os municípios e de prestação de serviços que determinem a Constituição e as leis” (art. 298, CP-91). 2) Os distritos têm “as mesmas competências que os municípios e departamentos” (art. 256, CP-91). 3) Os municípios aos que lhes “corresponde prestar os serviços públicos que determine a lei, construir obras que demande o progresso local, ordenar o desenvolvimento de seu território, promover a participação comunitária, o melhoramento social e cultural de seus habitantes e cumprir as demais funções que determinem a Constituição e as leis (art. 311, CP-91). 4) os territórios indígenas que são de propriedade coletiva, “governados pelos conselhos constituídos e regulamentados segundo os usos e costumes de suas comunidades” com funções determinadas pela a Constituição e outras leis (art. 329, CP-91).

³⁶ C.f. Agudelo (2001), Grueso (2007), Hoffmann (1998), Hurtado (2000), Hurtado e Urrea (2004)

qual participaram diversos setores, e tem como marco da oficialização da agenda estatal para a diferença étnico-racial a expedição da lei nº 70/1993.

Esse processo de reconhecimento da diversidade étnico-racial se dá sob a influência das conquistas que se expressavam em convenções que visavam assegurar direitos em âmbito internacional, desde a Convenção Americana de Direitos Humanos de 1969. Nos anos 1990, através da Directiva Operacional o Banco Mundial 4.20, reconhece os direitos e demandas de povos diferenciados, de acordo com suas próprias cosmovisões e se propõe a apoiar projetos que priorizem a integridade territorial e cultural desses povos. Na época, a Colômbia tinha ratificado o Convenio nº 169 da OIT, mediante a lei nº 21/1991, que reconhece às “Comunidades Negras” o status de “povos” e assegura direitos relacionados especialmente com a propriedade do território, a participação nos assuntos que lhes afetam e a respeito às suas diversidades e particularidades culturais, religiosas, organizativas e econômicas.

Outras influencias internacionais que tem repercutido no desenvolvimento normativo posterior à lei nº 70/1993 voltado para a reparação, que tem como eventos marcantes a Primeira Conferencia Regional das Américas Contra o Racismo, Xenofobia e Intolerâncias Correlatas realizada em Santiago de Chile (2000)³⁷ e a III Conferencia Mundial Contra o Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerâncias Correlatas realizada em Durban Sudáfrica em 2001, que por sua vez parece também influenciar a geração de políticas públicas especializadas para pessoas negras em algumas cidades do país.

2.2 O reconhecimento das “Comunidades Negras”

Aponte que a lei nº 70/1993 é produto de um processo de articulação do Estado colombiano, apoiado por intelectuais e técnicos do Estado, com algumas

³⁷ Ao respeito da relevância deste evento para América Latina e o Caribe Quince Duncan (2003) aponta que Santiago (2000) não somente conseguiu visibilizar o fenômeno da discriminação racial e denunciar o silêncio dos Estados da região frente a essa problemática. Esta Conferencia Santiago também promoveu “o reconhecimento explícito da diversidade e da promoção intencionada da multiculturalidade e multiétnica com total respeito da dignidade das pessoas e povos envolvidos” (Duncan, 2003, p. 14)

organizações do MSNA, especialmente da região do Pacífico (Cf. Decreto nº 1332/1992). Nesta Lei, a categoria “Comunidades Negras”³⁸:

Es el conjunto de familias de ascendencia afrocolombiana que poseen una cultura propia, comparten una historia y tienen sus propias tradiciones y costumbres dentro de la relación campo-poblado, que revelan y conservan conciencia de identidad que las distinguen de otros grupos étnicos (art. 2, Lei nº 70/1993)³⁹.

No texto da lei, a designação “Comunidades Negras”, estabelece uma delimitação do que considera a territorialidade negra. Esta territorialidade aparece delimitada à bacia do Pacífico, alguns de seus rios e, sobretudo, encontra-se demarcada em termos de “zonas rurais ribeirinhas”, nas quais têm habitado, desde tempos coloniais, as ditas “Comunidades Negras”.

Esta definição é percebida por algumas autoras (Restrepo, 2006, Bolívar, 1998) como restritiva das identidades negras, essencialista, rural e voltada exclusivamente para o Pacífico colombiano. Porém, tais julgamentos desconsideram que essa lei responde a uma das dimensões da diferença étnico-racial e suas demandas pelo território. Hoffmann (1998), Agudelo, (2001), e Hurtado (2004) já haviam apontado a importância da titulação do território para o MSNA rural.

As “Comunidades Negras” têm garantidos direitos relacionados com seis eixos que constituem o conteúdo da referida Lei. Um primeiro conjunto de direitos tem a ver com a ocupação de terras baldias⁴⁰ nas “zonas rurais ribeirinhas” dos rios da “bacia do Pacífico”⁴¹ que segundo a lei:

³⁸ Porém, considero importante destacar que no âmbito das instâncias estatais não há uniformidade no que se refere ao uso das categorias designativas. Emerge nos documentos de política pública e planejamento estatais, em nível nacional, uma série de nomeações que expressam essa relativa heterogeneidade, entre elas: afrodescendentes, comunidades negras, comunidades afrocolombianas, comunidades raizales, grupos étnicos, povos negros.

³⁹ Conjunto de famílias de ascendência afrocolombiana que possuem uma cultura própria compartilham uma história e têm suas próprias tradições e costumes dentro de uma relação entre campo-povoado, que mostram e conservam uma consciência de identidade que as distingue dos outros grupos étnicos

⁴⁰ Terras baldias “territórios situados dentro dos limites do território nacional que pertencem ao Estado e que carecem de outro dono, e os que, tendo sido adjudicados com esse caráter, devam voltar ao domínio do Estado..” (art. 2, numeral 4, Lei 70 de 1993)

⁴¹ Bacia do Pacífico. Trata-se da região que tem os seguintes limites geográficos: desde acima do vulcão de Chiles nos limites com a República do Equador continua pela divisão de águas da Cordilheira Ocidental passando pelo vulcão Cumbal e pelo vulcão Azufral até a o desfiladeiro de Minamá; ultrapassa este um pouco mais abaixo da desembocadura do rio Guáitara e continua pela divisão de águas da Cordilheira Ocidental, passando pelo cerro Munchuque, os Escarpados de Cali, os Cerros Tatamá, Caramanta e Concordia; deste cerro continua pela divisão de águas até o Nudo de Paramillo; continua na direção Nordeste para o Carrizal, continuando pela divisória de águas que vão para o Rio Sucio e o Caño Tumarandó com as águas que vão para o rio Leon até o ponto da Bahia Colômbia pela margem esquerda da desembocadura do

Son los terrenos aledaños a las riberas de los ríos señalados en el numeral anterior⁴² que están por fuera de los perímetros urbanos definidos por los Concejos Municipales de los municipios del área en consideración, de acuerdo con lo dispuesto en el Código del Régimen Municipal (Decreto 1333 de 1986), y en las normas que lo adicionen, desarrollen o reformen, y en las cuales se encuentre asentada la respectiva comunidad.⁴³

Um segundo conjunto de direitos tem a ver com a “propriedade coletiva” de algumas terras que o Estado entende como de ocupação coletiva, constituídas no “asentamiento histórico y ancestral de comunidades negras en tierras para su uso colectivo, que constituyen su hábitat, y sobre los cuales desarrollan en la actualidad sus prácticas tradicionales de producción”⁴⁴ (art. 2 Lei 70/1993).

Para garantir acesso à propriedade coletiva, o Estado tipifica as “terras das comunidades negras” como aquelas que resultam do processo de titulação de propriedade coletiva e que tem usos, requisitos e características específicas relacionadas com suas “funções sociais e ecológicas” na lógica de terras inalienáveis, imprescritíveis e não embargáveis. O Estado também estabelece e reconhece os “Conselhos Comunitários” como os únicos responsáveis por estas terras:

Para recibir en propiedad colectiva las tierras adjudicables, cada comunidad formará un Consejo Comunitario como forma de administración interna, cuyos requisitos determinará el reglamento que expida el Gobierno Nacional.

Además de las que prevea el reglamento, son funciones de los Consejos Comunitarios: delimitar y asignar áreas al interior de las tierras adjudicadas; velar por la conservación y protección de los derechos de la propiedad colectiva, la preservación de la identidad cultural, el aprovechamiento y la conservación de los recursos naturales; escoger al representante legal de la respectiva comunidad en cuanto persona

rio Surinque do Golfo. Continua pela linha que define o litoral do Golfo de Urabá até o marco internacional no Cabo Tiburón, deste ponto continua pela linha limítrofe internacional entre a República do Panamá e a Colômbia até o marco equidistante entre a Punta Ardita (Colômbia) e Cocalito (Panamá), sobre o litoral do Oceano Pacífico, continua pela litorânea até chegar na desembocadura do rio Mataje, continuando pelo limite internacional com a República do Equador até acima do vulcão de Chiles, ponto inicial (art. 2, lei nº 70/1993)

⁴² Estes rios são segundo a Lei: A) rios y quebradas vão diretamente para o Oceano Pacífico e de seus tributários; as bacias dos rios Mira, Rosario, Chagui, Patía, Curay, Sanquianga, Tola, Tapaje, Iscuandé, Guapí, Timbiquí, Bubuey, Saija, Micay, Naya, Yurumanguí, Tumba Grande, Tumbita, Cajambre, Mayorquin, Reposo, Anchicayá, Dagua, Bongo, San Juan, Ijuá, Docampadó, Capiro, Ordó, Siriví, Dotendó, Usaraga, Baudó, Piliza, Catripire, Virudo, Coqui, Nuquí, Tribuga, Chori, el Valle, Huaca, Abega, Cupica, Changuera, Borojó, Curiche, Putumia, Juradó e outros leitos menores que drenam diretamente para o Oceano Pacífico. B) As bacias dos rios Atrato, Acandí y Tolo que são da vertente do Caribe.

⁴³ Zonas rurais ribeirinhas. São os terrenos limítrofes das ribeiras dos rios (Cf nota de rodapé anterior) que se encontram fora dos perímetros urbanos definidos pelos Conselhos municipais dos municípios da área considerada, em relação com as disposições do Código de Regime Municipal (Decreto nº 1333/1986), e nas normas que o sobreponham, desenvolvam ou reformem.

⁴⁴ Assentamento histórico e ancestral das comunidades negras nas terras para usufruto coletivo, que constituem seu habitat, e onde se desenvolvem na atualidade suas práticas tradicionais de produção.

jurídica, y hacer de amigables componedores en los conflictos internos factibles de conciliación⁴⁵. (art. 5. Lei n° 70/1993)

Um terceiro conjunto de direitos sugeridos pela lei tem a ver com as “práticas tradicionais de produção”. Em relação a este direito, o Estado delimita o uso permitido da terra às obrigações relacionadas à conservação ecológica e as condições para a extração de recursos naturais nelas existentes. É importante anotar que o direito à propriedade coletiva e às formas tradicionais de produção são destacados nos trinta e um artigos dedicados à sua explicitação e delimitação.

Prácticas tradicionales de producción. Son las actividades y técnicas agrícolas, mineras, de extracción forestal, pecuarias, de caza, pesca y recolección de productos naturales en general, que han utilizado consuetudinariamente las comunidades negras para garantizar la conservación de la vida y el desarrollo autosostenible⁴⁶ (art. 2. Lei n° 70/1993)

Em quarto lugar, a lei refere-se aos direitos relacionados com a proteção e desenvolvimento da identidade cultural das “Comunidades Negras”, como se estabelece nos catorze artigos do seu Capítulo VI. Estes direitos têm a ver, em primeiro lugar, com um “processo educativo relacionado às necessidades e aspirações” das “Comunidades Negras” abrangendo: currículos adaptados às suas especificidades étnicas, com ênfase no meio ambiente, nos processos de produção e vida social e cultural (valores artísticos e crenças religiosas); o envolvimento das “Comunidades Negras” nos processos educativos; a promoção para o acesso à educação superior; e o desenvolvimento de pesquisas sobre a “cultura afrocolombiana” (art. 43, lei n° 70/1993)

ARTÍCULO 32. El Estado colombiano reconoce y garantiza a las comunidades negras el derecho a un proceso educativo acorde con sus necesidades y aspiraciones etnoculturales. (grifos meus)

⁴⁵ Para ter a propriedade coletiva das terras para adjudicação, cada comunidade deve constituir um Conselho Comunitário como forma de administração interna, cujos requisitos serão determinados num regimento criado pelo Governo Nacional. Além de outras funções determinadas pelo dito regimento, os Conselhos Comunitários têm entre suas funções: delimitar e designar as áreas no interior das terras adjudicadas; vigiar a conservação e proteção dos direitos da propriedade coletiva, a preservação da identidade cultural, o aproveitamento e a conservação dos recursos naturais; escolher o representante da comunidade que faz as vezes de pessoa jurídica; e atuar como mediadores nos conflitos internos que possam ter conciliação.

⁴⁶ Práticas tradicionais de produção são as atividades e técnicas agrícolas, mineiras, de extração florestal, pecuárias, de caça, pesca e coleta de produtos naturais em geral, que têm sido utilizadas de maneira consuetudinária pelas comunidades negras para garantir a conservação da vida e o desenvolvimento auto-sustentado

La autoridad competente adoptará las medidas necesarias para que en cada uno de los niveles educativos, los currículos se adapten a esta disposición.⁴⁷ (grifo meu)

ARTÍCULO 34. La educación para las comunidades negras debe tener en cuenta el medio ambiente, el proceso productivo y toda la vida social y cultural de estas comunidades. En consecuencia, los programas curriculares asegurarán y reflejarán el respeto y el fomento de su patrimonio económico, natural, cultural y social, sus valores artísticos, sus medios de expresión y sus creencias religiosas. Los currículos deben partir de la cultura de las comunidades negras para desarrollar las diferentes actividades y destrezas en los individuos y en el grupo, necesarios para desenvolverse en su medio social⁴⁸(grifos meus)

ARTÍCULO 35. Los programas y los servicios de educación destinados por el Estado a las comunidades negras deben desarrollarse y aplicarse en cooperación con ellas, a fin de responder a sus necesidades particulares y deben abarcar su historia, sus conocimientos y técnicas, sus sistemas de valores, sus formas lingüísticas y dialectales y todas sus demás aspiraciones sociales, económicas y culturales.

El Estado debe reconocer y garantizar el derecho de las comunidades negras a crear sus propias instituciones de educación y comunicación, siempre que tales instituciones satisfagan las normas establecidas por la autoridad competente⁴⁹ (grifos meus).

Cabe destacar que, na forma em que está proposta, a educação para “as comunidades negras” permitiria a construção de cidadanias diferenciadas (Young 2000) possibilitando que a diversidade étnico-racial assumira outras definições de si mesma, com base em sua própria diversidade, num sentido visível e valorativo. No entanto, questiono como seria possível articular uma formação voltada para as culturas e os interesses das “comunidades negras” de modo a permiti-las participar em condições de igualdade na vida da sua comunidade e da comunidade nacional. E que coloque os membros dessas “comunidades negras” em condições de igualdade em relação aos demais cidadãos? Parece contraditório porque embora nos artigos 32, 34 e 35 se apresentem possibilidades para a formulação de estratégias específicas que respondam às necessidades

⁴⁷ O Estado colombiano reconhece e garante às comunidades negras o direito a um processo educativo voltado para suas necessidades e aspirações etnoculturais. As autoridades devem adotar as medidas necessárias para que cada um dos níveis educativos e os currículos se adaptem a este mandato

⁴⁸ A educação para as comunidades negras deve considerar o meio ambiente, o processo produtivo e toda a vida social e cultural destas comunidades. Em conseqüência, os currículos devem garantir e envolver o respeito e o fomento de seu patrimônio econômico, natural, cultural e social, seus valores artísticos, seus meios de expressão e suas crenças religiosas. Os currículos devem partir da cultura das comunidades negras para desenvolver suas atividades e destrezas nos indivíduos e no grupo, necessárias para se desenvolver no seu meio social.

⁴⁹ Os programas e os serviços de educação que o Estado direciona para as comunidades negras devem se desenvolver e ser implementados em cooperação com elas mesmas, para desta maneira responder as suas necessidades particulares. Estes programas devem abranger sua história, seus conhecimentos e técnicas, seus sistemas de valores, suas formas lingüísticas e dialectais e todas suas demais aspirações sociais, econômicas e culturais. O Estado deve reconhecer e garantir o direito das comunidades negras de criar suas próprias instituições de educação e comunicação, sempre que estas cumpram e dêem satisfação para as normas estabelecidas pelas autoridades.

das “Comunidades Negras” em concordância com sua “diferença étnica e cultural” em outros artigos a Lei explicita a necessidade de que os conteúdos da educação devem permitir que estas “comunidades” estejam inseridas na lógica nacional, das maiorias, com conhecimentos e atitudes que propiciem seu envolvimento na “comunidade nacional”. Essa é a proposta dos artigos 36 e 38:

ARTÍCULO 36. La educación para las comunidades negras debe desarrollar conocimientos generales y aptitudes que les ayuden a participar plenamente y en condiciones de igualdad en la vida de su propia comunidad y en la de la comunidad nacional⁵⁰. (grifos meus)

ARTÍCULO 38. Los miembros de las comunidades negras deben disponer de medios de formación técnica, tecnológica y profesional que los ubiquen en condiciones de igualdad con los demás ciudadanos.

El Estado debe tomar medidas para permitir el acceso y promover la participación de las comunidades negras en programas de formación técnica, tecnológica y profesional de aplicación general.

Estos programas especiales de formación deberán basarse en el entorno económico, las condiciones sociales y culturales y las necesidades concretas de las comunidades negras. Todo estudio a este respecto deberá realizarse en cooperación con las comunidades negras las cuales serán consultadas sobre la organización y funcionamiento de tales programas. Estas comunidades asumirán progresivamente la responsabilidad de la organización y el funcionamiento de tales programas especiales de formación⁵¹ (grifos meus).

No artigo 40, a lei nº 70/1993 assume o compromisso de garantir maiores oportunidades de acesso a educação superior. No entanto, não faz referência a possibilidade de criação de instituições universitárias diferenciadas, que melhor se adéquem as necessidades dessas comunidades.

ARTÍCULO 40. El Gobierno destinará las partidas presupuestales para garantizar mayores oportunidades de acceso a la educación superior a los miembros de las comunidades negras.

Así mismo, diseñará mecanismos de fomento para la capacitación técnica, tecnológica y superior, con destino a las comunidades negras en los distintos niveles de capacitación. Para este efecto, se creará, entre otros, un fondo especial de becas para educación superior, administrado

⁵⁰ A educação para as comunidades negras deve desenvolver conhecimentos gerais e aptidões que lhes ajudem a participar plenamente e em condições de igualdade na vida de sua própria comunidade e na vida da comunidade nacional.

⁵¹ Os membros das comunidades negras devem dispor de meios para sua formação técnica, tecnológica e profissional para colocá-los em condições de igualdade com os demais cidadãos. O Estado deve adotar medidas para permitir o ingresso e promover a participação das comunidades negras em programas de formação técnica, tecnológica e profissional de aplicação geral. Estes programas especiais de formação têm que se embasar na conjuntura econômica, nas condições sociais e culturais e nas necessidades concretas das comunidades negras. Qualquer tipo de estudo a este respeito deve se realizar em cooperação com as comunidades negras, que devem ser consultadas sobre a organização e funcionamento desses programas. Estas comunidades assumirão progressivamente a responsabilidade da organização e o funcionamento destes programas especiais de formação.

por el Icetex, destinado a estudiantes en las comunidades negras de escasos recursos y que se destaquen por su desempeño académico⁵².

Os critérios de acesso ao ensino superior permanecem atrelados à meritocracia, elegendo nas comunidades negras aqueles que se destaquem por seu desempenho acadêmico. Isto contraria as propostas feitas pela Lei no que se refere ao ensino básico, como exposto acima. Parece que a garantia de “proteção e reconhecimento da diferença étnica e cultural” só seria contemplada nos processos escolares de primeiro e segundo graus. Adolescentes e adultos destas “comunidades” devem simplesmente se incluir nos sistemas de ensino superior existentes, que são configurados nas lógicas culturais da maioria branco-mestiça.

No artigo 62 há referência ao apoio financeiro a ser dado a Universidade do Pacífico. Essa instituição foi criada formalmente antes da CP-91, portanto quando a Colômbia ainda não desenvolvia políticas de respeito à diversidade étnico-racial. O que a Lei n^o 70/1993 propõe é conceder recursos que permitam o funcionamento dessa universidade.

ARTÍCULO 62. Dentro del año siguiente a la vigencia de la presente ley, el Gobierno Nacional destinará las partidas presupuestales necesarias para la puesta en marcha de la Universidad del Pacífico creada mediante la ley 65 del 14 de diciembre de 1988.⁵³

Um aceno em direção a construção de um processo pedagógico diferenciado está posto no artigo 42, que se refere a uma política de etnoeducação para essas comunidades, sem no entanto especificar a quais níveis de ensino se aplicará.

ARTÍCULO 42. El Ministerio de Educación formulará y ejecutará una política de etnoeducación para las comunidades negras y creará una comisión pedagógica, que asesorará dicha política con representantes de las comunidades⁵⁴. (grifo meu)

⁵² O governo deve destinar orçamentos para garantir mais oportunidades de ingresso dos membros das comunidades negras na educação superior. Também deve propor mecanismos de fomento da capacitação técnica, tecnológica e superior para as comunidades negras nos distintos níveis de profissionalização. Para cumprir com este alvo, deve criar um fundo especial de bolsas para o ensino superior administrado pelo ICETEX, destinado aos estudantes das comunidades negras que tenham baixa renda e que tenham destaque acadêmico.

⁵³ Após um ano da promulgação da presente lei, o governo nacional deve destinar os orçamentos necessários ao início da Universidad del Pacífico criada mediante a lei n^o 65/1988.

⁵⁴ O Ministério de Educação deve formular e implementar uma política de etnoeducação para as comunidades negras e criará uma comissão pedagógica que vai assessorar a criação de dita política.

O respeito às formas culturais afrocolombianas é proposto no artigo 43, tratando essas culturas no singular e propondo estratégias de preservação, que desconsideram o dinamismo e a pluralidade dessas culturas.

ARTÍCULO 43. De conformidad con lo previsto en el ordinal 10 del artículo 150 de la Constitución Política, revístese al Presidente de la República de facultades extraordinarias para que, dentro del término de tres (3) meses contados a partir de la vigencia de la presente ley, reestructure el Instituto Colombiano de Antropología -ICAN-, Unidad Administrativa Especial adscrita a COLCULTURA, con el propósito de que incorpore dentro de sus estatutos básicos, funciones y organización interna los mecanismos necesarios para promover y realizar programas de investigación de la cultura afrocolombiana, a fin de que contribuya efectivamente en la preservación y el desarrollo de la identidad cultural de las comunidades negras.

Créase una Comisión Asesora que conceptuará sobre el proyecto de decreto que el Gobierno someterá a su estudio, y que estará integrada por tres (3) representantes a la Cámara y dos (2) Senadores escogidos por sus Mesas Directivas y un (1) antropólogo propuesto por la misma Comisión⁵⁵. (grifos meus)

Em relação à proteção e desenvolvimento dos direitos e da identidade cultural das “Comunidades Negras”, o Estado diz vigiar para “que se cumpram os princípios de igualdade e respeito à diversidade étnica e cultural” pelo que propõe “sancionar e evitar todo ato de intimidação, segregação, discriminação e racismo contra as comunidades negras” (art. 33 lei nº 70/1993).

ARTÍCULO 33. El Estado sancionará y evitará todo acto de intimidación, segregación, discriminación o racismo contra las comunidades negras en los distintos espacios sociales, de la administración pública en sus altos niveles decisorios y en especial en los medios masivos de comunicación y en el sistema educativo, y velará para que se ejerzan los principios de igualdad y respeto de la diversidad étnica y cultural.

Para estos propósitos, las autoridades competentes aplicarán las sanciones que le corresponden de conformidad con lo establecido en el Código Nacional de Policía, en las disposiciones que regulen los medios masivos de comunicación y el sistema educativo, y en las demás normas que le sean aplicables⁵⁶.

⁵⁵ Em conformidade com o inciso 10 do artigo 150 da CP-91, são dados ao presidente da republica poderes extraordinários para que dentro dos três meses seguintes a promulgação da presente lei, reestruture o Instituto Colombiano de Antropologia (ICAN), unidade Administrativa Especial no âmbito da instituição COLCULTURA, para que incorpore dentro de seus regimentos básicos, funções e organização interna os mecanismos necessários para promover e realizar seus programas de pesquisa da cultura afrocolombiana para que contribua efetivamente para a preservação e o desenvolvimento da identidade cultural das comunidades negras. Cria-se uma Comissão de Assessoria que elaborará o projeto do decreto que o governo vai submeter a estudo, e que deve estar composta por três representantes da Câmara e dois senadores escolhidos por suas mesas diretoras e por um antropólogo proposto pela dita Comissão

⁵⁶ O Estado deve sancionar e evitar todo ato de intimidação, segregação, discriminação ou racismo contra as comunidades negras nos distintos espaços sociais, da administração pública em seus altos níveis decisórios e em especial na mídia e no sistema educativo, e vigiará para que se operem os princípios de igualdade e respeito da diversidade étnica e cultural.

É interessante anotar que embora exista o reconhecimento do racismo na Lei, não têm sido gerados decretos específicos que objetivem a intervenção do Estado sobre este problema. Aliás, na Colômbia a discriminação por razões de cor ainda não é reconhecida como delito⁵⁷, sendo considerado o racismo uma problemática inexistente no país. No governo de Álvaro Uribe Velez (2002-2010), a propósito da visita de um grupo de senadores afroestadounidenses, o presidente recusou a idéia de racismo afirmando que os dois únicos problemas da Colômbia eram pobreza e iniquidade (Mosquera Rosero-Labbé e León, 2009, p. XVIII).

O Estado, também propõe garantir a difusão –bilíngüe nos casos que se fizer necessária- tanto dos direitos e obrigações das “Comunidades Negras”, como também o respeito às suas “sociedades e culturas” através de uma disciplina especializada denominada “Cátedra de Estudios Afrocolombianos”.

ARTÍCULO 37. El Estado debe adoptar medidas que permitan a las comunidades negras conocer sus derechos y obligaciones, especialmente en lo que atañe al trabajo, a las posibilidades económicas, a la educación y la salud, a los servicios sociales y a los derechos que surjan de la Constitución y las leyes.

A tal fin, se recurrirá, si fuere necesario, a traducciones escritas y a la utilización de los medios de comunicación en las lenguas de las comunidades negras⁵⁸.

ARTÍCULO 39. El Estado velará para que en el sistema nacional educativo se conozca y se difunda el conocimiento de las prácticas culturales propias de las comunidades negras y sus aportes a la historia y a la cultura colombiana, a fin de que ofrezcan una información equitativa y formativa de las sociedades y culturas de estas comunidades.

En las áreas de sociales de los diferentes niveles educativos se incluirá la cátedra de estudios afrocolombianos conforme con los currículos correspondientes⁵⁹. (grifo meu)

Para estes propósitos, as autoridades competentes aplicarão as sanções correspondentes em conformidade com o estabelecido no Código Nacional de Polícia, nas disposições que regulam os meios massivos de comunicação e no sistema educativo, e nas demais normas que lhe sejam aplicáveis

⁵⁷ Já foram propostos vários projetos de lei no congresso para punir a discriminação racial que têm sido arquivados, sem aprovação. A mais recente iniciativa neste sentido foi proposta em 2010 pelo partido MIRA e pretende penalizar (prisão e multas) a discriminação racial e étnica. Dita iniciativa até agora passou por um primeiro debate no congresso colombiano.

⁵⁸ O Estado deve adotar medidas para que as comunidades negras conheçam seus direitos e deveres, especialmente no que tange ao trabalho, as possibilidades econômicas, à educação e a saúde, aos serviços sociais e aos direitos assegurados na CP-91 e nas leis. Para esta finalidade, caso necessário, fará traduções escritas e a utilização dos meios de comunicação nas línguas das comunidades negras.

⁵⁹ O Estado deve vigiar para que o sistema nacional educativo reconheça e difunda o conhecimento das praticas culturais próprias das comunidades negras e seus aportes para a historia e a cultura colombiana, para que se ofereça uma informação equitativa e formativa das sociedades e das culturas destas comunidades. Nas áreas sociais dos diferentes níveis educativos incluir-se-á a disciplina de estudos afrocolombianos, conforme os currículos correspondentes.

Cabe apontar que a proposta de difusão das culturas e da história das “comunidades negras” de ocorrer integrado no âmbito do Sistema Nacional de Educação.

Outro componente desta Lei é relativo ao apoio que o Estado oferece aos “processos organizativos” das “comunidades negras” e sua vinculação a mecanismos de participação relacionados com a proteção da identidade cultural.

ARTÍCULO 41. El Estado apoyará mediante la destinación de los recursos necesarios, los procesos organizativos de las comunidades negras con el fin de recuperar, preservar y desarrollar su identidad cultural⁶⁰ (grifos meus)

A intenção de cristalizar e singularizar as culturas das “comunidades negras” é novamente explicitada neste artigo, desta feita através dos processos organizativos, quando o texto refere-se a preservação da identidade cultural dessas comunidades.

ARTÍCULO 44. Como un mecanismo de protección de la identidad cultural, las comunidades negras participarán en el diseño, elaboración y evaluación de los estudios de impacto ambiental, socioeconómico y cultural, que se realicen sobre los proyectos que se pretendan adelantar en las áreas a que se refiere esta ley⁶¹. (grifos meus)

Cabe assinalar que a participação a que se refere o artigo acima restringe-se aos estudos de impacto ambiental, sócio-econômico e cultural de projetos que se realizem em “comunidades negras”. Os referidos projetos serão concebidos sem a participação dessas comunidades. Dessa forma, o Estado integra as “comunidades” em suas lógicas e projetos, sem lhes dar a possibilidade de autonomia e autogoverno na formulação das intervenções.

ARTÍCULO 45. El Gobierno Nacional conformará una Comisión Consultiva de alto nivel, con la participación de representantes de las comunidades negras de Antioquia, Valle, Cauca, Chocó, Nariño, Costa Atlántica y demás regiones del país a que se refiere esta ley y de raizales de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, para el seguimiento de lo dispuesto en la presente ley⁶².

⁶⁰ O Estado oferecerá apoio mediante a destinação de orçamentos necessários, aos processos organizativos das comunidades negras com a finalidade de recuperar, preservar e desenvolver sua identidade cultural.

⁶¹ As comunidades negras participarão no desenho, formulação e avaliação dos projetos a serem executados nas áreas a que se refere a presente lei. Este será um mecanismo de proteção da identidade cultural.

⁶² O Governo Nacional constituirá uma Comissão Consultiva de alto nível da qual participarão representantes das comunidades negras de Antioquia, Valle, Cauca, Chocó, Nariño, Costa Atlântica e de outras regiões a que se refere esta lei e dos raizales de San Andrés, Providencia y Santa Catalina para o acompanhamento do disposto na presente lei.

No artigo acima, o Estado afirma sua disposição em criar uma instância de participação das “comunidades negras” que, conforme sugere a Lei, terá sua atuação restrita a avaliação dos impactos de programas e projetos relacionados a essas comunidades.

Da mesma forma, o estímulo aos processos organizativos das “Comunidades Negras”, relativo a representação das “Comunidades Negras” no parlamento, com a modalidade de circunscrição especial⁶³, também assume um caráter restritivo e inadequado:

ARTÍCULO 66. De conformidad con el artículo 176 de la Constitución Nacional, se establece la circunscripción especial para elegir dos (2) miembros de las comunidades negras del país asegurando así su participación en la Cámara de Representantes

Num universo de 1.219 “Comunidades Negras” registrado pelo DANE (2007) a proposta de eleição de dois representantes soa insignificante e contraria os princípios de especificidade e diferenciação que caracterizam essas comunidades. A lei em pauta homogeneiza as “Comunidades Negras” em termos de cultura, organização política e identificação, reduzindo suas expectativas políticas a duas vagas.

Nestas disposições, está prevista, ainda, a criação na estrutura burocrática do governo de um setor especializado encarregado dos assuntos das “Comunidades Negras”. Outrossim, prescreve a designação de orçamento para dar cumprimento à Lei.

ARTÍCULO 67. Créase en el Ministerio de Gobierno, la dirección de asuntos para las comunidades negras con asiento en el Consejo de Política económica y social⁶⁴.

ARTÍCULO 64. El Gobierno Nacional podrá hacer los traslados presupuestales para negociar los empréstitos que sean necesarios para el cumplimiento de esta ley⁶⁵.

Esse setor foi criado, em 1994, denominado “Dirección de Asuntos para las comunidades negras”, no âmbito do Ministério de Governo. Logo após a reforma

⁶³ Trata-se de uma modalidade de representação especial que garante duas vagas para representantes das comunidades negras em todas as eleições para a câmara de representantes.

⁶⁴ Cria-se dentro do Ministério do Interior uma direção de assuntos para comunidades negras com participação no Conselho de Política Econômica e Social.

⁶⁵ O Governo Nacional poderá repassar os orçamentos para negociar os empréstimos necessários ao cumprimento desta lei

dos ministérios, em 2005⁶⁶, esta foi rebaixada à “Subdirección de Comunidades Negras, Minorías Étnicas e Culturales” adstrita ao “Ministerio del Interior y de Justicia”. Esta instituição voltou ao nível de direção, em 2008⁶⁷ situada no mesmo ministério, com uma denominação que abrangia outras expressões da diversidade étnico-racial: “Dirección de Asuntos para Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras”.

Embora a Lei tenha institucionalizado o atendimento diferenciado às “Comunidades Negras”, não se observa o mesmo nível de institucionalização no nível burocrático. O que o Estado sugere é a criação de uma repartição dentro de uma estrutura já existente, que não foi moldada segundo critérios de especificidade e diferenciação. Ao contrário, são instituições burocráticas criadas sob a lógica hegemônica branca.

Com relação ao uso dos recursos minerais e da terra, a lei n° 70/1993 afirma o respeito ao uso que as “Comunidades negras” façam destes, sempre que correspondam a suas praticas tradicionais de extração e levem à conservação do ambiente:

ARTICULO 20. Conforme lo dispone el artículo 58 de la Constitución Política, la propiedad colectiva sobre las áreas a que se refiere esta ley, debe ser ejercida de conformidad con la función social y ecológica que le es inherente. En consecuencia, los titulares deberán cumplir las obligaciones de protección del ambiente y de los recursos naturales renovables y contribuir con las autoridades en la defensa de ese patrimonio⁶⁸.(grifos meus)

ARTICULO 24. La entidad administradora de los recursos naturales renovables reglamentará concertadamente con las comunidades negras el uso colectivo de áreas del bosque a que se refiere la presente ley, para el aprovechamiento forestal persistente.

Para efectos del aprovechamiento, el procesamiento o la comercialización de los productos forestales que se obtengan en desarrollo de la concesión forestal, la comunidad concesionaria podrá entrar en asociación con entidades públicas o privadas.

El Estado garantizará y facilitará la capacitación de los integrantes de las comunidades concesionarias en las prácticas y técnicas adecuadas para cada etapa del proceso de producción para asegurar el éxito económico y el desarrollo sustentable de los integrantes y de la región.

Para todos los efectos de explotación de los recursos forestales que contempla este artículo se priorizarán las propuestas de las gentes

⁶⁶ C.f Decreto n° 4331/2005 art. 4

⁶⁷ C.f Decreto n° 4330/2008.

⁶⁸ Artigo 20. Em relação ao estabelecido no artigo 58 da CP-91, a propriedade coletiva sobre as áreas a que referes-se a presente lei, deve ser executada de conformidade com a função social e ecológica estas áreas tem. Como consequência disso, os titulares devem ser responsáveis da proteção do ambiente e dos recursos naturais renováveis e contribuir com as autoridades na defesa desse patrimônio.

comunidades negras de conformidad con el artículo 13 de la Constitución⁶⁹. (grifos meus)

ARTICULO 27. Las comunidades negras de que trata la presente ley gozarán del derecho de prelación para que el Gobierno, a través del Ministerio de Minas y Energía, les otorgue licencia especial de exploración y explotación en zonas mineras de comunidades negras sobre los recursos naturales no renovables tradicionalmente aprovechados por tales comunidades. Sin embargo, la licencia especial, podrá comprender otros minerales con excepción del carbón, minerales radioactivos, sales e hidrocarburos⁷⁰. (grifos meus)

À primeira vista, a afirmação do respeito ao uso doméstico dos recursos naturais parece garantir a reprodução das práticas próprias de produção das “Comunidades Negras”. Porém, esse respeito fica comprometido quando a Lei propõe que, sempre que essas comunidades desejarem realizar práticas de comercialização de recursos, o Estado transmitirá conhecimentos com o objetivo de que essas práticas se insiram nas dinâmicas de desenvolvimento do Estado. Por outro lado, restringe o alcance do manejo autônomo de recursos, excluindo minerais que geram grande lucro como os “hidrocarburos” e a exploração de metais (ouro e platino, entre outros).

A mesma lógica de priorizar os interesses do Estado em relação aos das “comunidades negras” coloca-se em relação ao uso de recursos naturais nas áreas de parques e reservas. A lei estabelece que” deve predominar um exercício de articulação entre as comunidades e o Estado:

ARTICULO 22. Cuando en las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales ubicados en las zonas se encuentren familias o personas de comunidades negras que se hubieran establecido en ellas antes de la declaratoria del área-parque, el Inderena o la entidad que haga sus veces definirá, en el plan de manejo que se debe expedir, las prácticas tradicionales de dichas comunidades que son compatibles con la naturaleza, objetivos y funciones del área de que se trate. Para tal efecto, la entidad administradora del Sistema de Parques Nacionales

⁶⁹ Artigo 24. A entidade administradora dos recursos naturais renováveis deve regulamentar em articulação com as comunidades negras o uso coletivo das áreas do bosque referido na presente lei para seu aproveitamento florestal contínuo.

Para aproveitar, processar e comercializar os produtos comerciais obtidos no desenvolvimento da concessão florestal, a comunidade concessionária poderá se associar com entidades públicas ou privadas.

O Estado garante e facilita a capacitação dos integrantes das comunidades concessionárias nas práticas e técnicas adequadas para cada etapa do processo de produção para garantir o êxito econômico e o desenvolvimento sustentável dos integrantes e da região.

Para todos os efeitos de exploração dos recursos florestais estabelecidos neste artigo tem prioridade as propostas das comunidades negras de conformidade com o artigo 13 da CP-91

⁷⁰ Artigo 27. As comunidades negras definidas na presente lei tem direito de prelação para que o Governo através do Ministério de Minas e Energia lhes conceda uma licença especial para estudo e exploração nas zonas de minério de comunidades negras e sobre os recursos naturais não renováveis tradicionalmente aproveitados por essas comunidades. Não obstante, a licença especial, poderá compreender outros mineiros excetuando: carvão, minerais radiativos, sais e hidrocarbonos

promoverá mecanismos de consulta y participación con estas comunidades.

Si las personas a que se refiere el presente artículo no se allanan a cumplir el plan de manejo expedido por la entidad, se convendrá con ellas y con el Incora su reubicación a otros sectores en los cuales se pueda practicar la titulación colectiva⁷¹. (grifos meus)

No entanto, a articulação e consulta parece ser uma figura retórica pois quando se apresentem incompatibilidades entre Estado e “Comunidades Negras”. As “Comunidades Negras”, caso não concordem com o plano de manejo do Estado podem ser deslocadas. Essa alternativa é incompatível com a dinâmica de um Estado multicultural, que promove os direitos das “Comunidades Negras”.

Esta necessidade de impor sua estrutura pode ser percebida, também, no artigo 23, o qual propõe “integrar” os membros das “Comunidades Negras” nas atividades do sistema já existente.

ARTICULO 23. El INDERENA o la entidad que haga sus veces diseñará mecanismos que permitan involucrar a integrantes de las comunidades negras del sector en actividades propias de las áreas del Sistema de Parques Nacionales, tales como educación, recreación, guías de parques, así como en las actividades de turismo ecológico que se permita desarrollar dentro de tales áreas⁷². (grifos meus)

Da mesma forma, nos artigos 25 e 26 é reforçada a autoridade do Estado de denominar e demarcar funções e usos dos recursos, à revelia dos interesses das “comunidades negras”:

ARTICULO 25. En áreas adjudicadas colectivamente a las comunidades negras, en las cuales en el futuro la autoridad ambiental considere necesaria la protección de especies, ecosistemas o biomas, por su significación ecológica, se constituirán reservas naturales especiales en cuya delimitación, conservación y manejo participarán las comunidades y las autoridades locales. Además, se aplicará lo dispuesto en el artículo 51 de esta ley. El Gobierno reglamentará lo dispuesto en el presente artículo⁷³.

⁷¹ Artigo 22. No caso de que nas áreas do Sistema de Parques Nacionais Naturais localizados nas zonas onde se encontrem famílias ou pessoas de comunidades negras, que estejam morando nelas antes da declaração de área-parque, o Inderena ou a entidade que tenha suas funções, deve definir, no plano de manejo, as práticas tradicionais de ditas comunidades que sejam compatíveis com a natureza, objetivos e funções da área determinada. Para isso, a entidade administradora do Sistema de parques Nacionales deve promover mecanismos de consulta e participação com estas comunidades.

No caso que as pessoas ante referidas descumpram o plano de manejo da instituição, deve se conveniar com elas e com o Incora seu reassentamento em outros setores nos quais possa se praticar a titulação coletiva.

⁷² Artigo 23. O INDERENA ou a entidade que cumpra com as mesmas funções deve formular mecanismos que permitam envolver os integrantes das comunidades negras do setor nas atividades próprias das áreas do Sistema Nacional de Parques Nacionales, relacionadas com: educação, recreação, guias de parques, e também nas atividades de turismo ecológico que sejam permitidas nessas áreas.

⁷³ Artigo 25. Nas áreas adjudicadas coletivamente para as comunidades negras, nas que, no futuro, a autoridade ambiental considera preciso a proteção de espécies, ecossistemas ou biomas, por sua relevância

ARTICULO 26. El Ministerio de Minas y Energía de oficio o a petición de las comunidades negras de que trata esta ley, podrá señalar y delimitar en las áreas adjudicadas a ellos zonas mineras de comunidades negras en las cuales la exploración y la explotación de los recursos naturales no renovables deberá realizarse bajo condiciones técnicas especiales sobre protección y participación de tales comunidades negras, con el fin de preservar sus especiales características culturales y económicas, sin perjuicio de los derechos adquiridos o constituidos a favor de terceros⁷⁴.(grifos meus)

O exercício de controle social sobre as ações que o Estado desenvolva nos territórios, na lei se encontra restrito às lógicas propostas pelo mesmo Estado. As “Comunidades Negras” não podem levantar questões relacionadas a sua diferença étnico-racial, senão nos termos que o Estado regulamenta. O dialogo nesse termos torna-se impossível.

Finalmente, a lei explicita os direitos das “Comunidades Negras” no que se refere ao envolvimento nos processos de desenvolvimento econômico do país. Em relação ao direito à participação no planejamento e no desenvolvimento econômico e social, o Estado reconhece o envolvimento das “Comunidades Negras” mediante representação nos conselhos de planejamento territorial que operam nos distritos, nos municípios, nos departamentos e no nível nacional (art. 47-59, lei nº 70/1993).

ARTÍCULO 47. El Estado adoptará medidas para garantizarle a las comunidades negras de que trata esta ley el derecho a desarrollarse económica y socialmente atendiendo los elementos de su cultura autónoma⁷⁵

O objetivo do Estado, ao garantir esta participação, é que as “Comunidades Negras” se “desenvolvam econômica e socialmente em relação aos elementos de sua cultura autônoma” (art.47, lei nº 70/1993). Como já venho apontando, parece não haver nenhuma abertura para a construção plural das “Comunidades Negras”. Embora se proponha a apoiar o desenvolvimento econômico e social

ecológica, se constituirão em reservas naturais especiais de cuja delimitação, conservação e administração devem participar as comunidades e as autoridades locais. Além, deve se aplicar as considerações marcadas no artigo 51 desta lei. O Governo deve regulamentar o que o presente artigo dispõe.

⁷⁴ Artigo 26. O Ministério de Minas y Energia pela sua iniciativa ou a pedido das comunidades negras definidas nesta lei, poderá marcar e delimitar nas áreas a elas adjudicadas, zonas de mineiro de comunidades negras nas que o estudo e exploração dos recursos naturais não renováveis deve se realizar com referencia a condições técnicas especiais em relação à proteção e participação dessas comunidades, no intuito de preservar suas características culturais e econômicas especiais, sem prejuízo dos direitos adquiridos ou constituídos em favor de terceiros.

⁷⁵ Artigo 47. O Estado deve adotar medidas para garantir às comunidades negras definidas nesta lei o direito a se desenvolver econômica e socialmente em concordância com os elementos de sua cultura autônoma.

dessas comunidades, o Estado indica que isso deve ocorrer segundo os elementos de “sua cultura autônoma”. De novo reduz dessa forma a diversidade das comunidades negras a uma “cultura” no singular, desconsiderando que a “diferença étnica e cultural” dessas comunidades exprime uma ampliada diversidade interna.

Por outro lado, a intenção da promoção de formas distintas e autônomas de desenvolvimento é contrariada por um conjunto final de disposições da lei, nas quais o Estado estabelece alguns projetos de infraestrutura, voltados à construção de vias de comunicação no Pacífico, sem que estes estejam relacionados a dinâmica de consulta ou articulação com as “Comunidades Negras” na sua concepção:

ARTÍCULO 63. Dentro de los dos años siguientes a la vigencia de la presente ley el Gobierno Nacional apropiará los recursos necesarios para la construcción de la carretera que une los Departamentos del Valle del Cauca y el Huila, entre los Municipios de Palmira y Palermo. Así mismo se destinarán los recursos necesarios para la terminación de la carretera Panamericana en su último tramo en el departamento del Chocó.⁷⁶

ARTÍCULO 65. Dentro de los dos años siguientes a la vigencia de la presente ley el Gobierno Nacional apropiará los recursos necesarios para la construcción de la vía fluvial del Baudó hasta Pizarro, la vía fluvial de Buenaventura hasta Tumaco pasando por Puerto Merizalde y Guapí de acuerdo a los proyectos presentados por el Pladeicop.⁷⁷

A relevância da lei nº 70/1993 se encontra no fato de dirigir a intervenção do Estado para as “Comunidades Negras”. Esta lei se constitui um marco geral da ação do Estado colombiano em relação a diversidade étnico-racial, tem aplicação nacional e está acima de outros decretos ou acordos de nível nacional nos âmbitos distritais, municipais e departamentais.

Os artigos da lei nº 70/1993, para serem efetivados, precisam de decretos expedidos pelo presidente da república. Estes são específicos e enfatizam, de maneira particular, cada um dos artigos que a compõem. A lei nº 70/1993 já propiciou a elaboração dos decretos abaixo assinalados:

⁷⁶ Nos dois anos seguintes à vigência da lei o Governo nacional vai apropriar os recursos necessários para a construção de uma estrada para unir os departamentos do Valle del Cauca e Huila, desde os municípios de Palmira e Palermo. Também deve destinar os recursos necessários para concluir a estrada Panamericana em seu último trecho, no departamento do Chocó

⁷⁷ Nos dois anos seguintes à vigência da lei o Governo Nacional destinara os recursos necessários a construção de uma via fluvial desde o Baudó até Pizarro, a via fluvial Buenaventura até Tumaco passando por Puerto Merizalde e Guapi em concordância com os projetos apresentados pelo Pladeicop

Quadro 1. Decretos decorrentes da lei nº 70/1993

Decreto	Artigo da Lei	Autoridade promotora
Decreto nº 2313/1994 (13/10) adiciona à estrutura interna do Ministério de Governo [hoje Ministério do Interior e da Justiça] a direção de assuntos para as comunidades negras	Artigo 67	Presidente da República (Ernesto Samper Pizano)
Decreto nº 2314/1994 (outubro 13) cria a Comissão de estudos para formular o Plano de Desenvolvimento das Comunidades Negras	Artigo 57	Presidente da República (Ernesto Samper Pizano)
Decreto nº 1745 de 1995 (12/10) regulamenta o Capítulo III [reconhecimento do direito à propriedade coletiva] da Lei 70 de 1993, adota o procedimento para o reconhecimento do direito à propriedade coletiva das 'Terras das Comunidades Negras' e determina outras disposições	Artigos 4 até 18	Presidente da República (Ernesto Samper Pizano)
Decreto nº 2248/1995 (22/12) estabelece os parâmetros para o registro de organizações de base das Comunidades Negras e determina outras disposições. Posteriormente modificado em seu artigo 12 pelo Decreto 2344 de 1996 (dezembro 26) modificando a estrutura da "Secretaria técnica das Comissões Consultivas Regionais, Departamentais e a Distrital de Santafé de Bogotá". Ambos foram anulados pelo Decreto 3770.	Artigo 45	Presidente da República (Ernesto Samper Pizano)
Decreto nº 2249/1995 (22/12) constitui a Comissão Pedagógica Nacional de Comunidades Negras	Artigo 42	Presidente da República (Ernesto Samper Pizano)
Decreto nº 1627/1996 (10/09) destina cotas do orçamento para garantir maiores oportunidades de acesso à educação superior aos membros de Comunidades Negras e cria o Fundo Especial de Bolsas para a educação superior administrado pelo ICETEX, para estudantes nas Comunidades Negras	Artigo 40	Presidente da República (Ernesto Samper Pizano)
Decreto nº 1122/1998 (18/06) expede normas para o desenvolvimento da disciplina de Estudos Afrocolombianos, em todos os estabelecimentos de educação formal do país e determina outras disposições	Artigo 39	Presidente da República (Ernesto Samper Pizano)
Decreto nº 1320/1998 (13/06) regulamenta a consulta antecipada as comunidades indígenas e negras para a exploração de recursos naturais dentro de seu território	Artigo 44	Presidente da República (Ernesto Samper Pizano)
Decreto nº 3050/2002 (12/12) estabelece a "conformação da Comissão de Estudos para a formulação do Plano de Desenvolvimento das Comunidades Negras"	Artigo 57	Presidente da República (Álvaro Uribe Vélez)
Decreto nº 1523/2003 (06/06) regulamenta o procedimento de eleição do representante e suplente das comunidades negras ante os conselhos diretivos das corporações autônomas regionais e se adotam outras disposições	Artigo 56	Presidente da República (Álvaro Uribe Vélez)
Decreto nº 3770/2008 (25/09) regulamenta a	Artigo 45	Ministro do Interior e da

Comissão Consultiva de Alto Nivel de Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras; establece os requisitos para o Registro de Conselhos Comunitarios e Organizações dessas comunidades e dita outras disposições.		Justiça (Fabio Valencia Cossio)
--	--	------------------------------------

Fonte: elaboração própria com base em Mosquera Rosero-Labbé, Rodríguez e León (2009, p.26) e dados do compendio legislativo da Dirección de Asuntos para Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras (2010)⁷⁸

Em termos simbólicos, esta lei tem relevância na medida em que expressa a maneira como o Estado percebe e caracteriza a diferença étnico-racial das “Comunidades Negras”, demarcando a alteridade que considera objeto de respeito e proteção étnica e cultural, segundo os princípios constitucionais. A ênfase da lei se encontra, sobretudo, no território, na ruralidade e no coletivo.

Reconhecida como “Comunidade Negra” pelo Estado, uma expressão da diversidade étnico-racial tem obtido ganhos relacionados ao território, na forma da titulação coletiva de terras que se configuram como cenário de conflitos pelo controle das riquezas que nelas se encontram (terras férteis, minerais, madeiras, vias de conexão inter-regionais e internacionais, etc.). Com base no território também tem emergido um sujeito coletivo baseado numa identidade étnico-territorial (Barbary, Ramírez e Urrea 2004) já que muitas organizações de “Comunidades Negras” –em particular do Pacífico- têm demandado direitos específicos relacionados com a propriedade coletiva e a titulação em favor dos chamados “*Consejos Comunitarios*”.

Na perspectiva de alguns membros do MSNA, a lei nº 70/1993 também tem gerado uma potencialização política das “Comunidades Negras”. A ativista Mary Lucía Hurtado (1996) considera que objetivar a “identidade negra” numa região do país especifica -tal como propõe a Lei com a “Bacia do Pacífico”- fez com que estas comunidades se redescobrissem e formassem uma identidade alternativa aos discursos hegemônicos (estatais e acadêmicos) que pretendem entender e estudar “o negro”. A dita Lei, segundo a ativista, também permite ao MSNA se redescobrir em sua ação política levando em conta as dinâmicas locais e rurais da marginalização das comunidades, indo além da crítica ao racismo. Isto para

⁷⁸ O compendio legislativo se encontra disponibilizado no site do Ministério do Interior e da Justiça: <http://www.mij.gov.co/eContent/newsdetailmore.asp?id=1428&idcompany=2&idmenucategory=71> (acesso em 16 de fevereiro de 2010)

Hurtado é importante porque gera aberturas nas agendas políticas do Movimento e coesão interna em relação à etnia, ao território e à cultura.

No discurso de outra líder do MSNA -Libia Grueso (2007)- a lei nº 70/1993 também permite a construção de um “sujeito jurídico-normativo” novo com direitos coletivos relacionados ao status de grupo étnico. Grueso considera que a lei constrói as “Comunidades Negras” tanto como “população diversa”, alvo de proteção por representar parte da nação colombiana; como “população vulnerável”, objeto de intervenção pela discriminação e exclusão social e econômica.

A percepção em favor da lei nº 70/1993 contrasta com as análises que criticam o viés étnico da designação estatal de “Comunidades Negras”. Um conjunto de intelectuais critica a lei nº 70/1993 por considerar que com esta o Estado aprisiona a diferença étnico-racial em essências e na “outredade”. Estas críticas propõem que o reconhecimento de direitos na forma de “Comunidades Negras” transforma-as num “outro”. Segundo Restrepo (2004) esse reconhecimento se dá a partir da lógica das majorias, o que significa manter essas comunidades sem espaço e voz na seara pública. Para ele, essa alteridade tende a ser capturada pelas lógicas do neo-liberalismo e do consumo cultural na lógica do mercado. Na mesma vertente, Wade (2004), considera que o Estado colombiano, depois da CP-91, configura de maneira restrita as identidades negras nas idéias de comunidade tradicional, de ligação estreita com o território e com as tradições que neles se reproduzem.

A lei nº70/1993, ao referir-se exclusivamente às “Comunidades Negras” exclui outras formas de reconhecimento e proteção da diversidade expressa, por exemplo, pelas pessoas negras que moram histórica ou recentemente nas cidades. Estes segmentos permaneceram “invisíveis” mesmo após o reconhecimento da “diversidade étnica e cultural” pela CP-91. Foram necessários doze anos para que surgisse na agenda estatal a primeira iniciativa voltada à “diversidade étnica e cultural” urbana e, ainda, exclusivamente voltada para a cidade de Bogotá. Porém esta emergência na agenda política do Estado demonstra que a intervenção sobre a diversidade étnico-racial, como propõem Zambrano (2006) e Guimarães (2001), se constrói também com base ao grau de

maturidade dos movimentos sociais que demandam direitos, à sociedade nacional e a acomodação do Estado às exigências da diferença.

A questão que coloco é: por que o Estado inicia sua agenda voltada para a diferença étnico racial com uma lei que se refere exclusivamente a uma expressão dessa diferença? Que critérios foram utilizados para eleger as “Comunidades Negras” como foco prioritário de intervenção?

Parece que esta lei, pela ênfase que coloca na territorialidade, vai além da tentativa de reconhecer “a diversidade étnica e cultural”. Procura dar resposta a conflitos relacionados com territórios ocupados por pessoas negras, disputados por outros grupos como povos indígenas, projetos agroindustriais e grupos armados ilegais. Levanto a hipótese de que a Lei nº 70/1993 tenha se configurado objetivando resolver muito mais uma questão agrária do que uma questão étnica. Essa hipótese pode explicar, em parte, a ambigüidade do discurso legal que oscila entre o reconhecimento da diversidade e a imposição da hegemonia da nação colombiana.

Encerro este capítulo colocando mais uma questão. O que está acontecendo na agenda pública em termos do reconhecimento da diferença nas cidades e como esta dialoga com a lei nº 70/1993? A formulação das intervenções estatais no nível distrital por quais discursos esta sendo justificada? Essa atitude fez com que o Distrito Capital, na ausência de um ordenamento adequado, buscasse encaixar as pessoas negras, que vivem em Bogotá, nesta dimensão da diversidade étnico-racial, qualificada de ruralista? Isso foi questionado pelo MSNA e por setores do próprio Estado, o que motivou a luta por uma política de intervenção em favor da “proteção e o reconhecimento da diferença étnica e cultural” na cidade.

No capítulo seguinte pretendo explorar estes questionamento analisando a PPPARB a partir dos discursos do Estado que se objetivam na documentação oficial e nas narrativas de funcionárias entrevistadas.

3 OS “AFRODESCENDENTES” EM BOGOTÁ

Bogotá tem sido uma das cidades andinas nas quais se tem concentrado o poder político do país. Múnera (2005) sugere que, numa lógica de exercício do poder andinocêntrica e racialista, esta cidade tem sido considerada como difusora de projetos de modernidade nacional construídos por elites branco-mestiças.

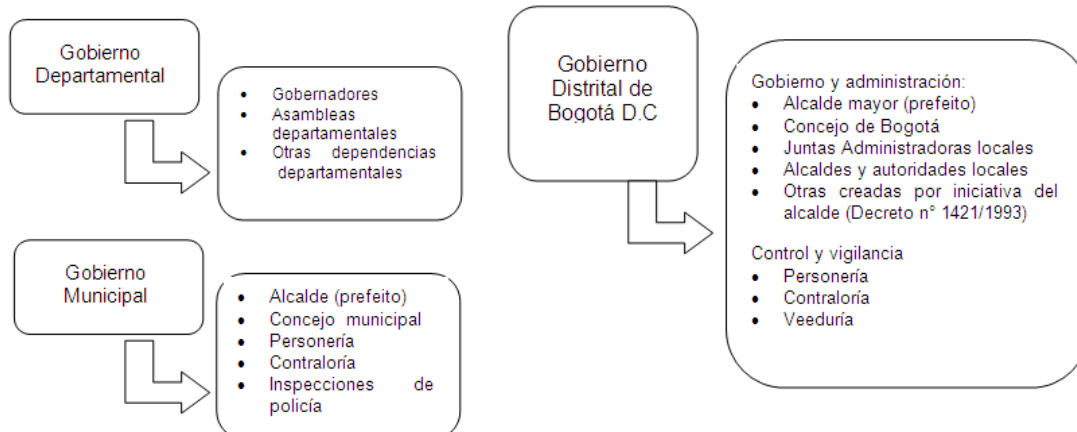
O centralismo andino tem repercussões no ordenamento político-administrativo do país, que configura Bogotá como um espaço de reprodução de poder importante em relação a outras cidades do país. Bogotá se configura como um Distrito Capital (DC) ⁷⁹, que lhe confere um regime especial de autonomia em termos políticos, fiscais e administrativos, semelhante ao existente nos “departamentos” como mostro a seguir:

Organograma 1. Organização político-administrativa do Estado colombiano

Nível nacional



Nível territorial



Fonte: elaboração própria

⁷⁹ No país existem somente quatro distritos. O Distrito Capital de Bogotá, o Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias, o Distrito Cultural e Histórico de Santa Marta e o Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla

O DC é uma entidade territorial governada por autoridades próprias, eleitas popularmente, que administra recursos e estabelece taxas necessárias para o cumprimento de suas funções e participa das rendas nacionais (art. 286, CP-91). Tendo a mesma relevância que o departamento, o Distrito⁸⁰ deve “oferecer os serviços públicos determinados por lei, construir as obras que demandem o progresso local, ordenar o desenvolvimento do território, promover a participação comunitária, a melhoria social e cultural de seus moradores e cumprir as demais funções definidas pela Constituição e pelas leis” (art. 311, CP-91).

Bogotá é uma entidade territorial especial que tem um maior grau de autonomia em relação aos outros distritos e capitais de departamentos. A cidade se encontra dirigida por um governo distrital conformado pelo prefeito (e a equipe de secretárias), o “*Concejo de Bogotá*” e as “*Juntas Administradoras Locales*”. O prefeito (“*alcalde mayor*”) é o funcionário eleito popularmente para um mandato de quatro anos. Este age como: chefe de governo e da administração distrital; representante legal, judicial e extrajudicial da cidade; encarregado da direção administrativa da cidade com base na lei, exceto em alguns casos de ordem pública quando age segundo as ordens do presidente da república. Entre suas responsabilidades se encontra sancionar, promulgar e fazer cumprir os acordos do “*Concejo de Bogotá*” mediante decretos (art. 15, num. 1 e 6, CP-91).

O prefeito chefia a estrutura administrativa do Distrito que se encontra constituída por setores (central, descentralizado e local), sistemas de coordenação e uma organização administrativa setorial. Nesta estrutura insere-se a “Política Pública para la Población Afrodescendiente residente en Bogotá”- (PPPARB) (organograma 2)

⁸⁰ Na presente dissertação uso como sinônimos: Distrito, governo distrital, Estado distrital e Estado no nível distrital.

Organograma 2. Estrutura administrativa de Bogotá DC

Setores	Sistema de coordenação da administração do D.C	Organização administrativa setorial
<p>Setor Central</p> <ul style="list-style-type: none"> • Escritorio do-a prefeito-a (*) • Consejos Superiores de la Administración Pública • Secretarías de despacho • Departamentos Administrativos • Unidades Administrativas Especiales sin Personería Jurídica 	<ul style="list-style-type: none"> • Consejo de gobierno distrital • Consejo distrital de seguridad • Consejos superior de la administración pública • Comités intersectoriales del desarrollo administrativo • Consejos consultivos • Consejos locales de gobierno • Comisiones intersectoriales. Son 15 en total. Destas a responsável pela coordenação do PIAA é a Comisión Intersectorial Poblacional (*) 	<ul style="list-style-type: none"> • Setor de gestión pública. Coordinada pela Secretaria general de la alcaldía Mayor de Bogotá w Departamento Administrativo del Servicio Civil Distrital • S. gobierno, seguridad y convivencia. Coordinada pela Secretaria Distrital de Gobierno (*). Integrada por: departamento administrativo del espacio público, cuerpo de bomberos (unidad administrativa sin personería jurídica). Entidades subscritas: Instituto Distrital de la participación y Acción Comunal-IDPAC (*) (establecimiento público); Fondo de Prevención y Atención de emergencias-FOPAE (establecimiento público); Fondo de Vigilancia y Seguridad (establecimiento público) • S. Hacienda. Coordinada pela Secretaría Distrital de Hacienda. Entidades subscritas: Unidad Especial de Catastro Distrital (unidad especial con personería jurídica); Fondo de prestaciones económicas, cesantías y pensiones-FOCEP (establecimiento público). Entidades vinculadas: Lotería de Bogotá (empresa industrial y comercial del Estado) • S. planeación. Coordinada pela Secretaría distrital de Planeación (*) • S. desarrollo económico, industrial y turismo. Coordinada pela Secretaria Distrital de Desarrollo Económico (*). Entidades subscritas: Instituto para la economía Social-IPES; Instituto Distrital de Turismo. Entidade vinculada: Corporación para el desarrollo y la productividad de Bogotá • S. educación. Coordinada pela Secretaría de Educación Distrital (*).Entidades subscritas: Instituto para la Investigación educativa para el Desarrollo Pedagógico-IDEP, Universidad Distrital FJC • S. salud. Coordinada pela Secretaría Distrital de Salud (*). Entidades subscritas: 23 hospitales (empresas sociales del Estado) e o Fondo Financiero Distrital de Salud-FFDS • S. integración social. Coordinada pela Secretaría Distrital de Integración Social (*). Entidade subscrita: Instituto para la protección de la niñez y la juventud-IDIPRON • S. cultura, recreación y deporte. Coordinada pela Secretaría Distrital de Cultura Recreación y Deporte (*). Entidades subscritas: Instituto Distrital de Recreación y Deporte-IDRD, Orquesta Filarmónica de Bogotá, Instituto de patrimonio Cultural-IDPC, Fundación Gilberto Alzate Avendaño. Entidade vinculada: Canal Capital (sociedad pública). • S. ambiente. Coordinada pela Secretaría Distrital de Ambiente. Entidade subscrita: Jardín Botánico José Celestino Mutis. • S. movilidad. Coordinada pela Secretaría Distrital de Movilidad. Entidades subscritas: Instituto de Desarrollo Urbano-IDU, Fondo de Educación y Seguridad Vial-FONDATT, Unidad Administrativa Especial de Rehabilitación y Mantenimiento Vial. Entidade vinculada: Empresa de Transportes del Tercer Milenio-Transmilenio • S. hábitat. Coordinada pela Secretaría Distrital de Hábitat (*). Entidades subscritas: Caja de Vivienda Popular, Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos. Vinculadas: Empresa de renovación urbana-ERU, Metrovivienda, Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá-EAAB ESP. Entidades vinculada especialmente: Empresa de telecomunicaciones de Bogotá- ETB ESP; Empresa de Energía de Bogotá-EEB ESP
<p>Setor Descentralizado funcionalmente ou segundo serviços</p> <ul style="list-style-type: none"> • Establecimientos públicos • Unidades administrativas com personería jurídica • Empresas industriales y comerciales del Estado • Empresas sociales del Estado • Empresas de servicios públicos domiciliarios oficiales • Sociedad de economía mixta • Sociedad entre entidades públicas • Entidades descentralizadas • Entes universitarios autónomos 		
<p>Setor das localidades</p> <ul style="list-style-type: none"> • Juntas administradoras locales • Prefeitos-as locales 		

(*) instancias relacionadas à formulação e à implementação da PPPARB.
Elaboração própria com base nos Acordos n° 257/2006, e n° 175/2005

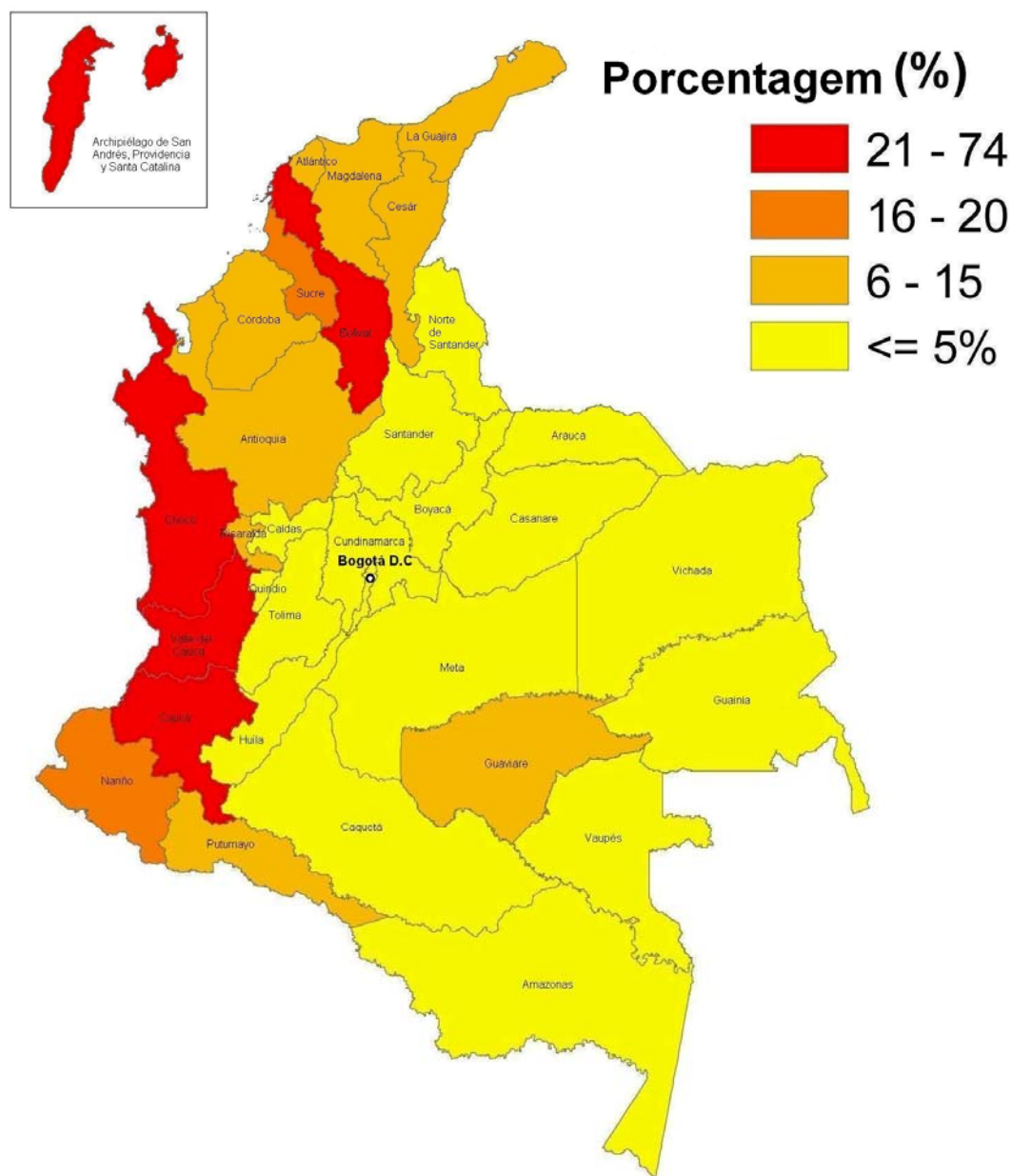
O “*Concejo de Bogotá*” é uma autoridade político-administrativa cujos representantes são popularmente eleitos. Este órgão deve “garantir o desenvolvimento harmônico e integrado da cidade e a eficiente prestação de serviços” (art. 322 par. 4, CP-91). Entre as funções do “*Concejo*” se encontra ditar normas, conhecidas como acordos, para garantir a prestação de serviços, a descentralização (distribuição do poder), a desconcentração (transferência de funções sem delegação de atribuições), a participação e o controle social cidadão⁸¹. Foi o “*Concejo de Bogotá*” quem ditou o acordo que deu origem à PPPARB.

Na atualidade, segundo dados oficiais (DANE, 2007), a “população étnica afrocolombiana” que mora em Bogotá representa 1,5% da população total da cidade, quer dizer, 97.886 pessoas. Essa porcentagem sugere pouca relevância demográfica das pessoas negras na cidade de Bogotá (ver mapa 1). Porém, esta cifra tem sido questionada pelo MSNA, por reconhecidos centros de pesquisa⁸², e até pelo próprio Estado, no nível distrital, em documentos de política pública que admitem que as informações estatísticas nacionais discordam dos cálculos realizados pelas “organizações étnicas” (Alcaldía de Bogotá, 2010). A porcentagem de pessoas negras segundo outras fontes varia de 10% a 15% da população total da cidade.

⁸¹ Cf. as funções do “*Concejo de Bogotá*” no artigo 12 do Decreto Lei n° 1421 “*Por el cual se dicta el régimen especial para el Distrito Capital de Santafé de Bogotá*”

⁸² Vários questionamentos são apresentados por pesquisadores do Centro de Investigaciones y Documentación Socio-económica (CIDSE). Cf. Urrea e Viáfara, 2007, Viáfara, Urrea e Correa (2009)

Mapa 1. Porcentagem de pessoas negras em relação à população total dos departamentos



Fonte: censo 2005

Devido à relevância demográfica dos “afrodescendentes”, argumentada pelo Estado Distrital e devido aos processos de negociação e articulação entre representantes no “*Concejo de Bogotá*” e membros de organizações de pessoas negras, começa a ser emitidos uma serie de documentos oficiais relacionados ao

reconhecimento da diferença étnico-racial expressa pelo que o Estado denomina “afrodescendentes”⁸³.

Desde 2005 o Estado distrital tem começado a propor intervenções para os “afrodescendentes”. A denominação “afrodescendentes” é utilizada pelo Estado Distrital para se referir aos sujeitos alvo da Política. Nesta denominação o governo distrital agrupa diferenças étnico-raciais.

Esta denominação é recorrente em vários documentos do Estado distrital. Trata-se de um termo genérico que não reconhece as múltiplas auto-atribuições que pude identificar durante a pesquisa: pessoa negra, mulher negra, afrocolombiana, afrocolombiano, negra, negro, afrobogotano, afrobogotana, descendente de africano escravizado, afrodescendente “*cimarrón*”, descendente de africano “*cimarron*”, “*raizal*” e “*palenquero*”. Esta denominação não inclui os “*raizales*” que decidiram se afastar do processo de elaboração da política e empreender um movimento independente de articulação de uma política pública específica às suas peculiaridades.

O MSNA afirma que existem muitos debates e demandas de reconhecimento da diversidade subsumida na categoria “afrodescendente”. Esse termo é contestado por algumas lideranças que tem participado de maneira constante e próxima em processo de articulação com o Estado Distrital:

Es que hay varias corrientes, el caso... mío que me autoreconozco como mujer negra es porque yo aspiro que nos reivindicuen dentro del mismo contexto que nos han negado. Porque así yo quiera llamarme afrodescendiente y es que esa forma la he ido tomando sin necesidad de investigar mucho, sino del trabajo con la comunidad diario. Usted a una persona que no está vinculada aquí al movimiento social, una persona cualquiera del común, una persona del común -no digamos cualquiera- negra usted le va a decir que es afrodescendiente y dice «no, yo no soy afrodescendiente, yo soy negra, a mi no me venga con su cuento de afrodescendiente». Eso de afrodescendiente se lo han inventado los profesionales que se avergüenzan de ser negros, esos dicen no porque digan eso, sino que realmente por lo primero que nos peyorizan (sic) a nosotros es por la pigmentación y por el aspecto fisiológico de mujeres y hombres negros. Entonces que a mi me reivindicuen dentro de lo que soy, no tengo que ponerme un nombre distinto o hermoso, que le suene hermoso a los demás para que me reivindicuen.

Yo con mi piel negra, reconocida como mujer negra debo... tengo los mismos derechos y deben darme la oportunidad de ejercer mis derechos

⁸³ Está é uma das nomeações mais comuns nos documentos da PPPARB para designar aos sujeitos alvo das intervenções do Estado. Porém existem outras nomeações empregadas nos documentos e normas do Distrito: “população afrodescendente”, “comunidade afrodescendente”, “comunidades negras”, “grupos populacionais afrocolombianos”, “comunidades negras, afrocolombianas e palenqueras”, “população negra, afrocolombiana e palenquera”, “população afrocolombiana”, “população afrobogotana”, “população afro”.

como mujer negra porque soy una persona. Porque así yo no quiera que me llamen mujer negra, que me digan afrodescendiente me siguen discriminando como negra simplemente por la pigmentación. Porque desafortunadamente la mayoría de la gente no ve más allá, con sólo vernos de la pigmentación y la fisio... el fenotipo, por solo eso lo discriminan. Entonces a mi que no me discriminen como eso sino que me reconozcan mis derechos dentro de lo que soy y dentro de lo que aparento, dentro de la misma presencia que estoy dando, que me reconozcan ahí.

Porque lo que pasa es que tienen que corregir tanto racismo, como ese racismo psicolingüístico por ejemplo que por los medios de comunicación todo lo malo es negro: el día está negro si hay una masacre... fue el día negro porque hubo masacre y todo lo malo lo relacionan con lo negro! Entonces yo quiero reivindicar ese color también si? Para resarcir. Líder MSNA, membro da CCDCN, mulher negra, I-2010. (grifos meus)

Existem muitas correntes, no meu caso, eu me auto-identifico como mulher negra porque eu gostaria que reivindicuem a gente dentro do mesmo contexto que tem negado a gente. Tenho assumido essa escolha sem necessidade de pesquisar muito, graças ao trabalho cotidiano com a comunidade. Você lhe diz a uma pessoa que não esta inserida no movimento social, qualquer uma pessoa negra... você lhe diz que é afrodescendente ela vai responder «não, eu não sou afrodescendente, eu sou negra, e não me fale dessa estória de afrodescendente». Isso de afrodescendente foi uma invenção dos profissionais que tem vergonha de ser negros, eles agem assim porque quando xingam a gente as pessoas se referem a nossa pigmentação, ao visual das mulheres e homens negros. Então que me reconheçam pelo que eu sou, não tenho que me chamar com um nome distinto ou bonito segundo o gosto das outras pessoas para que me reconheçam.

Eu, com minha pele negra, auto-identificada como mulher negra tenho os mesmos direitos e me tem que dar a oportunidade de exercer meus direitos como mulher negra porque sou uma pessoa. Porque embora eu diga que não me chamem de mulher negra, e que me denominem de afrodescendente as pessoas vão continuar me discriminando pela pigmentação. Porque desgraçadamente as pessoas não olham além da pigmentação, do fenótipo e por isso discriminam a gente. Então que não discriminem a gente como acontece, que como eu sou, com meu visual que reconheçam meu direitos.

Tem-se que corrigir o racismo, esse racismo psicolingüístico. Por exemplo, na mídia todo o que negro é ruim: se houver uma chacina foi um negro... e assim todo o que é ruim se encontra relacionado com o negro. Por isso eu que reivindicar essa denominação pela cor! Líder MSNA, membro da CCDCN, mulher negra, I-2010. (grifos meus)

O termo é considerado por esta liderança como um subterfúgio para mascarar o termo negro e suas implicações racistas. Conforme afirma, o que importa não é a terminologia, mas o respeito e o reconhecimento dos direitos, no que considera que o Estado tem sido frágil.

A construção da Política Pública Distrital foi se dando num processo que teve início com o Acordo nº 175, em 2005 e culminou com a elaboração do *“Plan Integral de acciones afirmativas para el reconocimiento de la diversidad cultural y la garantía de los derechos de los y las afrodescendientes”*, em 2010. No quadro

a seguir apresento, em ordem cronológica, os documentos para os “afrodescendentes”, que o governo distrital emitiu no período 2005-2010, que expressam esse processo:

Quadro 2. Documentos emitidos pelo governo distrital para “afrodescendentes”

Ano	Nome do documento e órgão promotor
2005	Acordo nº 175 do <i>Concejo</i> de Santafé de Bogotá Distrito Capital. Estabelece as linhas da PPPARB e apresenta outras disposições.
2006	Ata de articulação: “ <i>Política Pública Distrital y Plan Integral de Acciones Afirmativas para el reconocimiento de la diversidad cultural y la garantía de los derechos de los afrodescendientes</i> ”. Da prefeitura de Bogotá e do governo de Luis Eduardo Garzón (plano de governo “ <i>Bogotá Sin Indiferencia</i> ” 2004-2008)
2008	Decreto nº 151 da prefeitura da cidade “Adota as linhas da PPPARB e do PIAA
2008	Decreto nº 403 da prefeitura da cidade Modifica o Decreto Distrital 151, em relação a orientação e coordenação do PIAA
2010	Decreto nº 192 da prefeitura da cidade Adota o PIAA e ordena sua execução.
2010	“ <i>Plan Integral de acciones afirmativas para el reconocimiento de la diversidad cultural y la garantía de los derechos de los y las afrodescendientes</i> ”. Da prefeitura de Bogotá e do governo de Samuel Moreno Rojas (plano de governo “ <i>Bogotá positiva: para vivir mejor</i> ” 2008-2012)

Fonte: elaboração própria

A Política foi, portanto, antecedida pelo Acordo nº 175/2005, expedido pelo “*Concejo de Bogotá*”, que estabelece a definição da política pública, seu alcance e responsabiliza o prefeito da cidade pela sua formulação. Um ano depois, em 2006, ocorreu a divulgação da referida política através de um documento inicial⁸⁴ da PPPARB, emitido pela prefeitura de Bogotá. Este consiste de uma ata de articulação assinada pelo prefeito da época –Luis Eduardo Garzón–, por algumas funcionárias⁸⁵ da prefeitura e por vinte e dois representantes da Comissão Consultiva Distrital para Comunidades Negras (CCDCN). A versão oficial da PPPARB foi promulgada somente dois anos depois, em 2008, mediante os Decretos nº 151 e nº 403, descumprindo o prazo inicialmente estabelecido (seis meses). Outros documentos promulgados pela prefeitura em 2010 estão relacionados ao Plano Integral de Ações Afirmativas (PIAA), que é o mecanismo para a implementação da PPPARB.

Como afirmam Magdalena Chiara e María di Virgilio (2009, p. 54) uma política pública envolve as distintas tomadas de posição dos atores e o conjunto

⁸⁴ Documento impresso e distribuído de maneira gratuita pela prefeitura. Esta publicação é referenciada nas narrativas das pessoas entrevistadas como “o livro amarelo”.

⁸⁵ Secretário de Governo, Diretora do DABS e a Diretora do DAPD.

de intervenções (normas, ações diretas e recursos) do Estado. Portanto, todo o conjunto de documentos apresentados acima constitui, de modo geral, a PPPARB. No entanto, concentro minha análise nos decretos nº 151 e 403 de 2008 e, de maneira tangencial, no Acordo nº 175/2005 e o Decreto nº 192/2010 por expressarem a normatividade do “*Consejo*” que estabelece a definição da PPPARB, seu alcance, os responsáveis e prazos de formulação.

Privilegio esses decretos porque na época do meu trabalho de campo eram os documentos que davam corpo à Política em termos de propostas de ações. Também, porque meu foco orienta-se mais para o momento da formulação da política pública. Inspirada em, Silva e Silva (2008) privilegio a construção de diagnósticos sobre a questão, o processo de negociação, o delineamento das alternativas para seu enfrentamento, os recursos destinados e a distribuição de responsabilidades. No meu caso, a análise está restrita ao Estado no nível distrital, no que se refere à questão da diferença étnico-racial.

3.1. “Política Pública para la Población Afrodescendiente residente en Bogotá”-(PPPARB)

Através do Acordo nº 175/2005, foram delineadas as diretrizes do que, três anos depois veio a ser a “Política Pública Distrital para la Población Afrodescendiente residente en Bogotá”, formalizada pelo Decreto nº 151/2008, assinado pelo Alcalde Mayor Samuel Moreno Rojas e pela Secretaria Distrital de Gobierno Clara Eugenia López Obregón.

Muito embora intitulada política para afrodescendentes, conforme o Decreto 151/2008, está vinculada à Política de Direitos Humanos dirigida aos grupos étnicos: indígenas, afrodescendentes, raizales e gitanos residentes no Distrito Capital, buscando seu reconhecimento e inclusão social às comunidades das quais fazem parte. Destaca que os “afrodescendentes”, embora façam parte desse grupo populacional, necessitam de um enfoque diferencial por suas particularidades culturais.

Em seus esclarecimentos iniciais, o texto da política remete às Sentenças da Corte Constitucional T-188 de 1993, T-342 de 1994, SU-039 de 1997; SU 510

de 1998 que assinalam que o princípio de diversidade e integridade étnica não é simplesmente uma declaração retórica, mas constitui uma projeção, no plano jurídico, do carácter democrático, participativo e pluralista da República. Remete, ainda, às Sentenças da Corte Constitucional T-380, de 1993, C-104, de 1995 e SU 510, de 1998, que enfatizam a aceitação da alteridade ligada à aceitação da multiplicidade de formas de vida e sistemas de compreensão do mundo, diferentes daqueles da cultura ocidental.

Ainda inspirado na Corte Constitucional, o texto esclarece que o reconhecimento da identidade étnica não está atrelado a uma base territorial (Sentencia T-422 de 1996). Acrescenta que já vinham acontecendo ações do governo em direção aos afrodescendentes, efetivadas pelas Secretarias Distritais de Governo, Fazenda, Educação, Saúde, Planejamento, Integração Social e Cultura, Recreação e Esporte, e pelo Instituto Distrital de Participação e Ação Comunal.

Por fim, informa que a Política e o Plano Integral de Ações Afirmativas para a População Afrodescendente é produto de uma articulação do governo com a Comisión Consultiva Distrital para Comunidades Negras (CCDCN), com o objetivo de fazer de Bogotá uma cidade exemplar no que se refere à inclusão da diversidade étnica e cultural e de garantir a melhoria da qualidade de vida dos afrodescendentes.

A *“Política Pública para la Población Afrodescendiente residente en Bogotá”* se configura como o marco a partir do qual o Distrito Capital se propõe a agir para reconhecer e proteger a “diversidade étnica e cultural” da cidade. Para tanto, toma como eixo o respeito aos direitos fundamentais dos afrodescendentes como grupo étnico e a perspectiva das ações afirmativas. Propõe-se a ser uma política integral de promoção, prevenção, defesa e garantia dos direitos humanos, com ênfase nos mais vulneráveis incluindo, em lugar de destaque, as ações voltadas para as minorias e os grupos étnicos, com base no pluralismo Jurídico.

O objetivo dessa política, conforme previsto pelo *“Consejo de Bogotá”*, seria *“superar la exclusión económica, social, política y cultural existente en el Distrito Capital para esta población”* (art. 2, Acordo nº 175/2005). Essa mesma instância define a Política como:

el conjunto de acciones dirigidas a promover de manera efectiva y eficaz el desarrollo integral de esta población⁸⁶ a fin de proteger la diversidad étnica y cultural de la ciudad y reconocer los aportes de los afrodescendientes en la consolidación de un proyecto de ciudad más democrática⁸⁷ (art. 1, Acordo n° 175/2005).

Essas ações seriam pautadas pelos princípios de Equidade, Solidaridade, Descentralização, Integralidade e Articulação, Corresponsabilidade, Participação e Identidade Cultural. Esses princípios seriam cumpridos através do PIAA.

Nos decretos n° 151 e 403/2008⁸⁸ o PIAA é definido como:

el instrumento para la ejecución de los lineamientos de la Política Pública Distrital de Reconocimiento y Garantía de los Derechos de la Población Afrobogotana, el cual se construirá con la participación de todos los sectores de la Administración Distrital, bajo la orientación de la Secretaría Distrital de Planeación.

Este Plan presenta los objetivos, estrategias y las acciones concertadas entre la Administración Distrital y la Comisión Consultiva Distrital de Comunidades Negras de Bogotá, en aplicación de las dos modalidades de Acciones Afirmativas (art. 1, Decreto n°403/2008).

Considero que o PIAA preenche os requisitos de um “programa”, que segundo Chiara e Di Virgilio (2009, p.55):

Establece las prioridades de la intervención, identificando y ordenando los proyectos, definiendo el marco institucional y asignando los recursos que se van a utilizar (...) Se trata de acciones (...) que se orientan a objetivos definidos conforme a un determinado diagnóstico (más o menos participativo) de una situación problema.

Estabelece as prioridades da intervenção, identificando e ordenando os projetos, definindo o marco institucional e designando os recursos que se vão usar (...). Trata-se de ações (...) que se orientam a objetivos definidos conforme a um determinado diagnostico (mais ou menos participativo) de uma situação problema.

O PIAA apresenta um conjunto geral de orientações para a implementação da PPPARB. Trata-se de um plano que deve ser proposto por cada governo, visando cumprir os objetivos e estratégias definidos pela PPPARB

⁸⁶ Refere-se à “população afrodescendente residente em Bogotá”

⁸⁷ É o conjunto de ações encaminhadas a promover de maneira efetiva e eficaz o desenvolvimento integral da população afrodescendente para proteger a diversidade étnica e cultural da cidade e reconhecer os aportes dos afrodescendentes na consolidação de um projeto de cidade mais democrática

⁸⁸ A seguir faço referência sobretudo ao Decreto n° 151/2008 que contem maiores elementos da PPPARB. O Decreto 403/2008 surge para modificar dos artigos do Decreto n° 151/2008 relacionados com as instancias encarregadas da implementação do PIAA.

levando em conta as propostas do plano de desenvolvimento geral da cidade. O PIAA teria como objetivo:

Mejorar la calidad de vida de la población afrodescendiente mediante la ejecución de acciones afirmativas de inclusión, con fundamento en los criterios concertados de razonabilidad histórica y gradualidad para la aplicación del sistema de trato preferencial y del sistema de cuotas⁸⁹. (art. 7, PPPARB, 2008, grifo meu)

De forma mais específica o PIAA teria como objetivos:

- a). Sentar las bases institucionales específicas para la ejecución de la política y el plan de acciones afirmativas para los afrodescendientes.
- b). Incluir nuevos componentes de participación y atención a la población afrodescendiente en todos los programas que adelanten las entidades distritales, que definan indicadores de gestión, resultados y recursos.
- c). Adelantar acciones de planificación participativa y concertada con la Comisión Consultiva Distrital para Organizaciones Afrobogotanas que garanticen el proceso de construcción, consolidación y aprobación de la política.
- d). Ejecutar de manera concertada los programas, proyectos, y acciones afirmativas que conforman el Plan⁹⁰ (art. 7, PPPARB, 2008)

Estes objetivos específicos dizem mais dos processos de gestão do PIAA (coordenação institucional, planejamento participativo, articulação) do que das ações específicas a serem efetivadas. E quando refere-se a institucionalizar a política e as ações afirmativas, o Distrito tende a inserir a questão étnico-racial na estrutura já existente sem propor instancias especializadas para a efetivação das ações afirmativas.

A prefeitura é indicada como a responsável pela formulação da PPPARB e do PIAA. No quadro 3 apresento as instancias que têm alguma função ou proposta de ação no âmbito da Política e seu PIAA.

⁸⁹ Melhorar a qualidade de vida da população afrodescendente mediante a execução de ações afirmativas de inclusão, com fundamento nos critérios concertados de proporcionalidade histórica e progressivamente para a aplicação do sistema de tratamento preferencial e sistema de cotas.

⁹⁰ a) Sentar as bases institucionais específicas para a execução da política e do plano de ações afirmativas para os afrodescendentes.

b) Incluir novos componentes de participação e atendimento para a população afrodescendente em todos os programas das entidades distritais, partindo de uma definição de indicadores de gestão, resultados e recursos.

c) Desenvolver ações de planejamento participativo e em articulação com a Comissão Consultiva Distrital para Organizações Afrobogotanas que garantam o processo de construção, consolidação e aprovação da política.

d) Executar de maneira articulada os programas, projetos, e ações afirmativas que constituem o Plano.

Quadro 3. Instancias responsáveis pela implementação da PPPARB

Instâncias	Responsabilidades	Proposta do PIAA dentro do Plano de Desenvolvimento “Bogotá Positiva para vivir mejor” (2008-2012)	Ações de implementação e recursos investidos no PIAA em 2009 ⁹¹
“Comisión Intersectorial Poblacional del Distrito Capital”	Coordenação da implementação e efetivação da execução do PIAA	O mesmo	Não estabelece ações implementadas
Secretaria Distrital de Planejamento	Executar as linhas da PPPARB com a participação de todos os setores da “Administración Distrital” Monitorar o desenvolvimento dos programas, projetos e estratégias, metas e orçamento da PPPARB Elaborar diagnósticos sócio-econômicos da população afrocolombiana, Negra e Palenquera em Bogotá.	Não estabelece atribuições	Não estabelece ações implementadas
Secretaria Distrital de Governo IDPAC ⁹²	Fortalecer a CCDCN através do Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal IDPAC- Gerencia de Étnias. Apoiar as organizações sociais dos afrodescendentes, .	No marco dos programas “ <i>Bogotá Segura y Humana</i> ”, “ <i>Bogotá Respeta la Diversidad</i> ”, “ <i>Bogotá Positiva con las Mujeres y la Equidad de Género</i> ” e “ <i>Organizaciones y Redes Sociales</i> ” propõe-se: Realizar processos de mobilização das organizações de afrocolombianas, negras e palenqueras. Assessorar a execução do PIAA. Apoiar a CCDCN	Apoio as atividades culturais para a visibilização da identidade étnica das comunidades negras na semana da afrocolombianidade Capacitação em direitos humanos de 90 pessoas afro diplomadas pela Universidad Francisco José de Caldas Apoio econômico a duas organizações de jovens afrocolombianos

⁹¹ Segundo o site do IDPAC , em uma reunião entre a prefeitura e os 30 representantes da CCDCN, o diretor de populações da Secretaria de Planejamento (Gerardo Camacho) apresentou um conjunto de ações correspondentes à execução do PIAA por parte dos distintos setores da administração distrital. A reunião ocorreu no dia 7 de setembro de 2010 e teve a participação do prefeito da cidade (Samuel Moreno Rojas), da diretora do IDPAC (Olga Beatriz Gutiérrez Tobar) e dos secretários de Governo (Andrés Restrepo); Educação (Carlos José Herrera); Hábitat (Juliana Álvarez Gallego) e Cultura (Catalina Ramírez). Outras autoridades do distrito presentes foram os prefeitos de localidades da cidade (San Cristóbal, Candelaria, Santa Fe, Suba y Teusaquillo) e representantes do Consejo de Bogotá (Ati Quigua, Laureano García e Alvaro Argote (IDPAC, http://www.participacionbogota.gov.co/index.php?option=com_content&view=article&id=1462:et-noticias&catid=254:et-afros, acesso 13 dezembro 2010).

⁹² O Instituto Distrital para la Participación y la Acción Comunal-IDPAC pertence ao setor administrativo de governo, segurança e convívio. O IDPAC tem como objeto “garantizar el derecho a la participación ciudadana y propiciar el fortalecimiento de las organizaciones sociales, atendiendo las políticas, planes y programas que se definan en estas materias” (art. 53, Acordo n° 257/2006). Dentro de suas funções se encontra “liderar, orientar y coordinar los procesos de participación de los grupos poblacionales desde la perspectiva étnica” (art. 53, Acordo n° 257/2006). Dentro de seu organograma tem uma “Gerencia de Etnias” que dentro tem uma equipe de três funcionárias que respondem pelo tema dos “afrodescendentes” sendo uma gerencia submetida à “Subdirección de Fortalecimiento de la Organización Social” do IDPAC.

		<p>Contribuir para a visibilização da população afrodescendente através de suas práticas identitárias, culturais e ações pedagógicas.</p> <p>Implementar ações diferenciadas, relativas as populações especiais e a grupos etários das pessoas afrocolombianas, negras palenqueras, e a populações deslocadas Atentar para a particularidade dos conflitos das jovens afrocolombianas, negras e palenqueras</p> <p>Apoiar a “Mesa Interétnica de Pactos de Convivencia y Seguridad” e incluir a perspectiva diferencial no Centro Virtual e na Cartografia da Memória de Bogotá,</p>	<p>Apoio a sete encontros locais mulheres Negras Afrodescendientes Fortalecimento a 8 organizações sociais de afrodescendientes</p> <p>Apoio á premiação Benkos Biohó na Semana da Afrocolombianidade</p> <p>Apoio ao Primeiro Encontro Distrital contra o racismo o a discriminação racial.</p> <p>Apoio à Campaña “Bogotá sin racismo: no le pongas color” .</p> <p>Reforma e adequação da estrutura física do prédio que sedia a “Casa para la Unidad Afrocolombiana”</p> <p>Apoio ao fortalecimento CCDCN.</p> <p>Designação de uma mulher negra para dirigir a repartição “Mujer y Género afro”.</p> <p>Recursos investidos: \$ 988.372.521</p>
Secretaria Distrital de Integração Social	<p>Promover a proteção e o restabelecimento de direitos a esta população mais pobre e vulnerável do Distrito, particularmente os deslocados pelo conflito armado, e dedicam atenção diferenciada não só a vulnerabilidade sócio-econômica mas as características culturais particulares, as necessidades e aspirações como comunidades étnicas com direitos coletivos.</p>	<p>No marco dos programas “<i>Toda la Vida Integralmente Protegidos</i>”, “<i>Organizaciones y Redes Sociales</i>” e “<i>Bogotá Bien Alimentada</i>” propõe-se:</p> <p>Dedicar atenção integral a primeira infância da população afrocolombiana, negra e palenquera e:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Atender diferencialmente as mulheres gestantes e seus lactantes. 2. Apoiar a reivindicação de direitos humanos dos jovens.. 3. Incluir cuidadoras afrocolombianas, negras e palenqueras na intervenção para pessoas deficientes.. <p>Atender diferencialmente as crianças vítimas da exploração no trabalho em "Centros Amar"</p>	<p>Atenção integral a 173 crianças afro na primeira infância</p> <p>Apoio a 8 processos de reivindicação dos direitos dos jovens Afro</p> <p>Apoio a 5 iniciativas produtivas de jovens afro</p> <p>Apoio a 79 mulheres gestantes e lactantes afro através da entrega de bolsas</p> <p>Apoio ao fortalecimento da “Rede de Mujer y Género Borojó”</p> <p>Recursos investidos: \$ 778.836.728</p>
Secretaria Distrital de Cultura, Recreação e Desporte	<p>Promover a participação da população afrobogotana: nos espaços de expressão artística e cultural, nos estímulos e difusão massiva; nos usos da infraestrutura e do espaço público para a cultura; na oferta cultural das organizações não lucrativas, nos programas de investigação, capacitação e formação cultural e artística, tanto formal como informal; nos</p>	<p>No marco dos programas “<i>Bogotá Viva</i>”, “<i>Bogotá Espacio de Vida</i>” e “<i>Ahora Decidimos Juntos</i>” propõe-se:</p> <p>Facilitar a participação das comunidades afrocolombianas, negras e palenqueras organizadas no Subsistema Distrital de Cultura de Grupos, e realizar a assessoria e o acompanhamento visando a articulação e interlocução com as entidades e organismos do Sector.</p> <ol style="list-style-type: none"> 2. Apoiar as iniciativas de organizações culturais da população afrocolombiana, negra e palenquera através do “Programa de Apoyos Concertados”, considerando as dimensões de formação, circulação, apropriação e 	<p>Apoio a Semana da Afrocolombianidade: “conciertafro”, “septimafro”, festival de cine de Quibdó</p> <p>Apoio a 6 grupos de expressões culturais tradicionais afro</p> <p>Publicação do livro “Cantos de mi tierra” do poeta Candelario Obeso</p> <p>Apoio a iniciativa de 7 escolas vinculadas a processos de fortalecimento nas em seis localidades</p> <p>Apoio a 2 iniciativas de organizações Afro no</p>

	programas de valorização e conservação do patrimônio; e nos de turismo cultural.	investigação com base nas temáticas da memória e da identidade. Estabelecer novo contrato para a “Casa de la Afrocolombianidad”	âmbito do “Programa Apoyos Concertados” Recursos investidos: \$ 408.483.682
Secretaria Distrital de Saúde	Garantir prioritariamente o direito à saúde para os afrodescendentes considerando a universalização do uso e acesso a serviços de saúde social e culturalmente adequados, assim como o fortalecimento de sua Medicina Tradicional como estratégia de construção de processos de saúde e capacitação intercultural	No marco dos programas “Bogotá Sana” e “Bogotá Bien Alimentada” propõe-se: 1.Vincular 50% das crianças afrocolombianas, negras e palenqueras menores de 15 anos e suas famílias, expostas a situações de vulnerabilidade de direitos, a processos de situação integral com enfoque diferencial. 2. Gerar estratégias para lograr que 10% da população afrocolombiana, negra e palenquera mais vulnerável seja atendida pelos serviços de saúde; e para atendimento de 30% da mesma população no regime não incluído no POS. 3. Impulsionar o componente afrocolombiano, negro e palenquero na “Política Pública para Grupos Étnicos del Sector Salud”. 4.Atender grupos, organizações e população afrocolombiana, palenquera e “raizal” das localidades com processos de mobilização de seus integrantes, que permitam e facilitem sua canalização para os projetos de saúde pública no âmbito do PIAA.	Identificação de 14.808 pessoas em 3.681 lares as quais foram atendidas pelo projeto “Salud a su Casa” Beneficiamento de 5.260 pessoas pelo programa “Atención Primaria em Salud”-APS Encaminhamento de 35 organizações comunitárias de base para o sistema de “Vigilancia Comunitaria” e “Salud a Su Casa”. Socialização e capacitação em procedimentos de acesso a serviços de saúde Fortalecimento de 12 grupos comunitários afrodescendentes no que se refere ao direito à saúde “Identificação de 830 casos correspondentes a 37 eventos de interés en salud pública” Caracterização de 4.349 pessoas afrocolombianas, negros e palenqueros, na base de dados de Afiliados do “Régimen Subsidiado de Salud”-RSS Recursos investidos: \$ 1.898.940.927
Secretaria Distrital de Educação	Promover projetos pedagógicos que considerem as necessidades particulares dos diversos grupos populacionais afrocolombianos, reconhecendo a diversidade, promovendo seu acesso a todos os níveis educacionais, propiciando o respeito mutuo entre as pessoas de culturas diferentes	No marco dos programas “Acceso y Permanencia a la Educación para Todos y Todas”, “Construcción de Paz y Reconciliación” e “Bogotá Bien Alimentada” propõe-se: Garantir o direito a educação com qualidade e assegurar as condições necessárias para o acesso e permanência na educação pública gratuita a todas as crianças e jovens afrocolombianas, negras e palenqueras registradas no sistema educativo oficial. Garantir o acesso a educação pública e a permanência, da população adulta afrocolombiana, negra e palenquera Fiscalizar a os colégios oficiais administrados por entidades educativas privadas assegurando que seja dada atenção as crianças e jovens afrocolombianas, negras e palenqueras 3.Prestar o serviço de transporte durante o ano escolar aos estudantes afrocolombianas, negras e palenqueras dos grau 0 a 8 em zona urbana e 0 a 11 em zona rural, matriculados em escolas distantes de suas casas.	Oferta de educação gratuita a 2.306 crianças e adolescentes Afros Oferta de transporte escolar a 229 crianças e adolescentes afrodescendentes Oferta de transporte escolar a 364 estudantes afrocolombianos dos sexto ao nono graus. Realização de 12 exposições itinerantes sobre cultura afro com vinculação de 3.000 estudantes e 360 docentes Realização do “Foro Distrital Cátedra de Estudios Afrocolombianos” com participação de 500 pessoas entre docentes, estudantes e comunidade educativa Capacitação de 500 professores para ministrar a disciplina “Cátedra de Estudios Afrocolombianos” e desenvolvimento da disciplina ciclos Recursos investidos: \$ 3.820.095.309

		<p>4. Formar os docentes afrocolombianas, negras e palenqueras e constituir a rede de jovens da população afrocolombiana, negra e palenquera voltada a educação.</p> <p>5. Criar a disciplina de Estudos Afrocolombianos nas instituições educativas</p>	
Secretaria de Desenvolvimento Econômico	Não estabelece atribuições	<p>No marco dos programas “Bogotá Competitiva e Internacional” e “Bogotá Bien Alimentada” propõe-se:</p> <p>“1. Facilitar o acesso ao crédito para a população afrocolombiana, negra e palenquera, para o desenvolvimento de iniciativas de empreendimento empresarial.</p> <p>2. Propiciar a participação da população afrocolombiana, negra e palenquera nas feiras temporais para promover seus produtos e vincular suas empresas na “Red de Empresarios Innovadores”.</p> <p>3. Incluir as unidades empresariais da população afrocolombiana, negra e palenquera na implementação do “Plan Maestro de Abastecimiento y Seguridad Alimentaria de Bogotá”.</p> <p>4. Facilitar a participação da população afrocolombiana, negra e palenquera na estratégia de capacitação de “Misión Bogotá”</p>	<p>“Apoio a 33 iniciativas Afro de empreendimento empresarial</p> <p>Vinculação de 14 pessoas Afro ao programa “Misión Bogotá”</p> <p>Capacitação e formação para o trabalho de 10 pessoas afro</p> <p>Organização e regulação de 15 atividades comerciais informais desenvolvidas no espaço público por pessoas afro</p> <p>Recursos investidos: \$ 157.000.000</p>
Secretaria Distrital do Hábitat	Não estabelece atribuições	<p>“Estabelecer critério adicional no processo de qualificação para a concessão de subsídios de moradia aos lares constituídos por um ou mais membros pertencentes à população afrocolombiana, negra ou palenquera, inscritos na solicitação do “Subsidio Distrital de Vivienda”</p>	Não informa as ações implementadas

Fonte: elaboração própria com base em Acordo nº 175/2005, Decretos 151 e 403/2008, Decreto nº 192/2010 e Alcaldia de Bogotá e Secretaria Distrital de Planeación (2010).

Não obstante, a PPPARB não se apóia em uma estrutura burocrática própria, sendo sua implementação prevista para ocorrer através de varias instituições e órgãos da prefeitura⁹³: “*Comisión Intersectorial Poblacional del Distrito Capital*”, Secretaria Distrital de Planejamento e os setores administrativos de: integração social; governo, segurança e convívio; cultura, recreação e esporte; educação; saúde; desenvolvimento econômico; habitat (art. 2, Decreto n° 192/2010).

La coordinación de la implementación y el seguimiento de la materialización y de la ejecución del Plan Integral de Acciones Afirmativas para la población Afrodescendiente residente en Bogotá, D. C., estarán a cargo de la Comisión Intersectorial Poblacional del Distrito Capital.

En la implementación del mencionado Plan participarán todos los sectores y entidades competentes responsables de la ejecución de las políticas sectoriales dispuestas en el artículo 5° que tengan bajo su responsabilidad los diferentes temas que afectan a dicha población, y que hacen parte del Plan Integral de Acciones Afirmativas a las que se refiere el presente Decreto.

Sin perjuicio de las disposiciones nacionales sobre la materia, todas las acciones de la Administración Distrital que tengan relación con la población afrodescendiente residente en Bogotá D.C., estarán encaminadas al desarrollo de acciones afirmativas.

Durante los siete (7) meses siguientes a la expedición del presente Decreto se procederá, por parte de los diferentes sectores y entidades que resulten involucradas, a implementar el Plan Integral de Acciones Afirmativas, que desarrolle la Política, con sus respectivas líneas de acción, metas e indicadores de evaluación, seguimiento e impacto.

Parágrafo 1°. Dentro de los seis (6) meses siguientes a la expedición de cada Plan de Desarrollo del Distrito Capital se deberá adoptar un plan, las líneas de acción y las metas para dar cumplimiento a esta política pública⁹⁴. (art. 9, PPPARB, 2008)

Dentro da estrutura administrativa do Distrito Capital as “*Comisiones Intersectoriales*” fazem parte do sistema de coordenação da administração pública. Esta é uma instancia de coordenação da gestão distrital para a

⁹³ Cf Organograma 2

⁹⁴ A coordenação da implementação e a materialização da execução do PIAA são responsabilidade da Comissão Intersectorial Populacional do Distrito Capital. Na implementação do dito Plano devem participar todos os setores e entidades responsáveis da execução das políticas setoriais referidas no art. 5 que tem obrigações com essa população, e que fazem parte do PIAA a que se refere este Decreto.

Sem prejuizo das disposições nacionais sobre a matéria, todas as ações da Administração Distrital que tenham a ver com a população afrodescendente residente em Bogotá D.C. devem estar encaminhadas para o desenvolvimento de ações afirmativas.

Nos sete meses seguintes à expedição deste Decreto os diferentes setores e entidades envolvidas devem implementar o PIAA que desenvolve a Política, com suas respectivas linhas de ação, metas e indicadores de avaliação, seguimento e impacto.

Parágrafo 1. Dentro dos seis meses depois da oficialização de cada Plano de Desenvolvimento do Distrito Capital deve se adotar um plano, linhas de ação e metas para implementar esta política pública.

implementação das políticas e estratégias distritais (art. 1, Decreto n° 546/2007). De maneira particular “*Comisión Intersectorial Poblacional*” que é a responsável pela PPPARB tem como objetivo “*articular la ejecución de las políticas públicas de equidad e igualdad de oportunidades para los grupos poblacionales del Distrito Capital y en especial para las poblaciones que se encuentran en situación de debilidad manifiesta*” (art. 16, Decreto n° 546/2007, grifos meus). Entre suas funções se encontram:

1. Coordinar las acciones para la asignación de servicios sociales básicos y estrategias tendientes a lograr la igualdad en el Distrito Capital.
2. Aunar y coordinar esfuerzos institucionales para la ejecución de las políticas poblacionales referentes a grupos étnicos, Mujer, Géneros y Diversidad Sexual, y etarios con énfasis en la Juventud y población en situación de discapacidad.
3. Coordinar la implementación de las estrategias tendientes a evitar las distintas discriminaciones.
4. Articular las gestiones que den cumplimiento a los criterios para la interlocución y atención de las demandas de los grupos poblacionales y de las organizaciones que los representan” (art. 16, Decreto n° 546/2007) (grifos meus).

Embora dentro das funções da “*Comisión Intersectorial Poblacional*” se explicita a idéia de apoiar processos relacionados com “os grupos étnicos”, na operacionalização e estratégias de articulação isto não se coloca. A estrutura da “*Comisión*” possui somente duas mesas de trabalho especializadas nas temáticas de juventude e mulher e gênero (art. 17, Decreto n° 546/2007), não ficando clara a estratégia para a formulação do plano de ações para afrodescendentes. Além disso, a proposta central da “*Comisión*” se encontra embasada na idéia de gerar “equidade e igualdade de oportunidades”. Não explicita, no entanto, qual seria o referencial da igualdade e em que medida considera as necessidades dos que constituem a diversidade étnico-racial e se prevê discriminações positivas para atingir esses ideais.

No que se refere à estrutura burocrática que acolhe a PPPARB, alguns funcionárias concordam que a temática étnico-racial seja inserida na estrutura já existente. Estas funcionárias entendem que a PPPARB deve se adaptar ao Estado para que seja implementada pelas distintas instituições existentes. Dita adaptação –e não a reestruturação da burocracia estatal- seria pertinente porque evitaria construir uma imagem de exotismo no tratamento das questões dos “afrodescendentes” e ao mesmo tempo garante que seja uma ação a longo prazo,

isto porque aparentemente existem temáticas institucionalizadas na agenda do Estado (saúde, educação, participação, cultura) através das quais poderia tramitar a questão da diferença de maneira mais simples. Na fala seguinte, estes argumentos são marcados:

En cambio si fueran parte de una política sectorial si?, con fundamento en la ley, en el enfoque, pienso que serían como más eficaz la implementación de las políticas de acciones afirmativas porque ya sería la política del sector y no es una política que se hace de pronto por iniciativa del concejo de Bogotá o de las mismas comunidades y que pues tiene sus retrocesos. Pienso que se debe llegar allá, se debe llegar al punto inclusive a que programas distritales en los que lo étnico tenga digamos una diferenciación en cuanto a un plan si?, un plan de desarrollo en cuanto a lo étnico que eso digamos tiene que ser concertado obviamente con comunidades (...)

O sea yo lo veo como que se inserta el tema y después se vuelve digamos un tema necesario y no exótico, no raro, no bonito, no, sino que es un tema porque hay una diferencia étnico-racial que hay que respetar, valorar y porque hay unas condiciones, unos puntos de partida diferentes pero entonces la idea es llegar a los mismos puntos. Que posteriormente puede convertirse en políticas de Estado, políticas que perduren, que ya sean un hecho, si? Funcionaria da prefeitura, I-2010 (grifo meu)

Em troca foi-se parte de uma política setorial, sim? Com fundamento na lei, no enfoque, penso que seriam mais eficaz implementação das políticas de ações afirmativas porque seria a política do setor e não é uma política que se faz de imediato, por iniciativa do conselho de Bogotá ou das comunidades e que tem seus retrocessos, Penso que se deve ir além, ao ponto, inclusive, de programas distritais nos quais o étnico tenha uma diferenciação enquanto um plano, sim? Um plano de desenvolvimento no qual o étnico tenha que ser articulado obviamente com as comunidades (...)

Ou seja, vejo como se insere o tema e depois se torna um tema necessário e não exótico, não raro, não bonito, não, mas que é um tema porque há uma diferença étnico-racial que precisa ser respeitada, valorizada e porque há umas condições, uns pontos de partida diferentes, mas então a idéia é chegar aos mesmos pontos. Que posteriormente pode converter-se em políticas de Estado, políticas que perdurem, que sejam um fato, sim? Funcionaria da prefeitura, mulher mestiça, I-2010 (grifo meu)

A questão é que, embora existam referências no documento da PPPARB (nos objetivos e nas estratégias) sobre a criação de bases institucionais ou a adequação institucional para implementar a PPPARB, o que tem ocorrido até agora é a incorporação das ações relativas à PPPARB no âmbito de programas e projetos já existentes que não são direcionados à diversidade étnico-racial. No entanto, o atual prefeito da cidade tem se pronunciado publicamente em relação a

criação de uma “Dirección de Comunidades Negras” (dentro da Secretaria de Governo) desde o início de sua campanha eleitoral⁹⁵.

Conforme depoimento de um líder do MSNA, a “*Dirección*” era um compromisso assumido quando o prefeito era candidato à prefeitura:

Estando en esas dijimos «Samuel nosotros necesitamos apoyo porque Lucho no...» y dijo «qué necesitan ustedes».... Dijimos «nosotros necesitamos un doliente en Distrito, no tenemos doliente y nosotros necesitamos en [Secretaría de] Gobierno una Dirección de Asuntos Afro» y por qué, para qué, le dije yo «uno, somos más de un millón de habitantes invisibilizados en el censo, pero no estamos contabilizados, no sabemos dónde viven, cómo viven, qué hacen, cuáles son sus aspiraciones, cuáles son sus debilidades y cuáles son sus potencialidades y necesitamos hacer un censo y eso lo puede llevar una dirección de asuntos afros (...)

Hicimos un encuentro más de 2500 afros y como 500 más en la campaña de Samuel y llegó, casi no iba a llegar pero cuando vio que había casi 3000 personas y tome firmo los acuerdos y dijo «uy pero un cheque blanco voy a firmar» «pues algún día alguien tiene que firmar un cheque en blanco a las comunidades negras y firmar el acuerdo». Y el acuerdo firmado, firmado, no lo cumplió, no lo cumplió. Hace un año y medio y no ha querido crear [la Dirección] en Secretaría de Gobierno. Líder do MSNA, homem negro, I-2010.

Estamos nesse processo e propusemos ao atual prefeito: Samuel a gente precisa de seu apoio porque Lucho [anterior prefeito] não... e ele disse para a gente: vocês é que estão precisando. A gente disse, nós estamos precisando de alguém que trabalhe no distrito por nós, não temos apoio e necessitamos na Secretaria de Governo, de uma Direção de Assuntos Afro e ele diz: mais por que? e para que? Eu lhe digo que em primeiro lugar porque a gente já é um milhão de pessoas que moram na cidade embora o censo invisibilize essa população; mas não somos contabilizados nem sabemos onde vivem, o que fazem, quais são suas aspirações, suas fragilidades e suas habilidades. A gente precisa ter um censo e isso somente pode ser feito por uma direção de assuntos afros (...) Fizemos um encontro com mais de 2.500 afros e tivemos como 500 pessoas mais inseridas na campanha de Samuel e então ele veio. Ele não ia ir, mas quando soube que tinham quase 3.000 pessoas a gente lhe disse: tem que assinar os acordos e ele respondeu “mas eu estou assinando um cheque em branco, e a gente lhe respondeu que em algum momento alguém tinha que assinar um cheque em branco em favor das comunidades negras. Porém, com o acordo assinado, ainda assim ele não cumpriu, não cumpriu Faz um ano e meio e ele ainda não quis criar a Direção dentro da Secretaria de Governo. Líder do MSNA, homem negro, I-2010.

⁹⁵ No site do IDPAC se resenha que numa reunião para avaliar a implementação do PIAA 2009-2012 realizada no dia 2 de setembro de 2010 o prefeito de novo se compromete a que: “*se iniciarán los trámites necesarios para la creación de la Dirección de Comunidades Negras, adscrita a la Secretaría de Gobierno, así como la dotación de la Casa para la Unidad Afrocolombiana en lo que resta del año 2010*” http://www.participacionbogota.gov.co/index.php?option=com_content&view=article&id=1462:et-noticias&catid=254:et-afros, (acesso 13 dezembro 2010).

Outras lideranças justificam a importância de uma estrutura especializada argumentando que permitiria um planejamento coordenado, o estabelecimento de programas e projetos específicos, orçamento próprio, configurando um passo importante para o ingresso da questão étnico-racial na agenda sistemática do Estado distrital.

Por não ter orçamento próprio, as instituições envolvidas alocam recursos segundo a missão, visão e objetivos de cada uma. A PPPARB parece se dissolver na lógica de cada instituição sem ter uma linha de orientação que estabeleça, de maneira clara, sua articulação com os objetivos da Política.

A quantia da alocação orçamentária não é estabelecida de maneira explícita, sendo referenciada num documento anexo denominado *“matrices que identifican las acciones afirmativas y presupuesto correspondiente a los sectores”* (art. 3, par. B, Decreto 192/2010). No caso do PIAA correspondente ao plano de governo *“Bogotá positiva para vivir mejor”*, a alocação orçamentária era de 76.755.232.228 milhões de pesos⁹⁶, conforme discriminado no quadro 4.

Quadro 4. Alocação orçamentária PIAA (2009-2012) segundo instancias responsáveis

<i>“Bogotá Positiva: para vivir mejor”</i>					
Setor	Ano 2009	Ano 2010	Ano 2011	Ano 2012	Orçamento total 2006-2012
	Orçamento	Orçamento	Orçamento	Orçamento	
Cultura	\$508.547.567	\$605.628.067	\$ 605.628.067	\$ 605.628.067	\$2.325.431.768
Saúde	\$6.520.599.811	\$8.254.951.093	\$10.850.299.587	\$13.843.361.261	\$39.469.211.752
Governo	\$2.430.500.400	\$1.092.386.000	\$1.141.530.800	\$845.207.340	\$5.509.624.540
Integração Social	\$661.451.258	\$687.909.308	\$711.986.134	\$ 733.345.718	\$2.794.692.418
Educação	\$5.285.081.607	\$5.392.106.189	\$5.561.468.559	\$5.702.958.604	\$21.941.614.959
Desenvolvimento Econômico	\$950.866.273	\$1.080.392.214	\$1.249.466.361	\$1.433.931.943	\$4.714.656.791
TOTAL	\$16.357.046.916	\$17.113.372.871	\$20.120.379.508	\$23.164.432.933	\$76.755.232.228

Fonte: Alcaldía de Bogotá, Secretaría Distrital de Planeación, 2010, Anexo A.

Esse orçamento destina-se a execução de ações dirigidas, em princípio, a um público específico, “os afrodescendentes”, que geralmente

⁹⁶ Que corresponderiam a US 40 milhões de dólares aproximadamente, levando em conta a conversão de 1 dólar equivalente a 1, 890 pesos (dezembro 2010).

correspondem a programas e projetos já existentes e atendem ao que o Distrito denomina população vulnerável.

Entre as ações da PPPARB se encontram: realização de comemorações, festivais, encontros culturais; capacitações sobre temáticas como: direitos humanos, empreendedorismo, tecnologias da informação, socialização da PPPARB e do PIAA. Também é dado apoio a processos organizativos, à promoção da participação cidadã; ao mapeamento estatístico da “população afrodescendente”; a promoção de “temáticas étnicas” na mídia estatal; à ampliação de coberturas na prestação de serviços de saúde, educação, assistência social e ao empreendedorismo, entre outras. Cabe observar, segundo a informação do quadro acima, que o maior volume de recursos é referente aos setores saúde e educação. O menor volume é disponibilizado pelo setor cultura. Esse é um indicativo de que as atividades propostas estariam voltadas mais para a afirmação da igualdade em termos de acesso a serviços sociais do que da diversidade. Os recursos destinados à saúde e à educação não são específicos para pessoas negras, mas destinados a todos designados como em situação vulnerável. Não são consideradas as particularidades e necessidades específicas⁹⁷ que decorrem das diferenças étnico-raciais e que não são contempladas pelas formas de intervenção genéricas de assistência social que se definem como intervenção focalizada para “população vulnerável”.

O interessante é que esta tendência de alocação orçamentária corresponde a mesma lógica de destinação de orçamento plurianual do Distrito, como tem sido proposta para o plano de governo *“Bogotá Positiva: para vivir mejor”* no qual as maiores destinações orçamentárias (88% dos recursos totais) se encontram nos setores de educação, mobilidade, saúde, integração social e governo⁹⁸. Os recursos da PPPARB conforme o quadro 4 significam 0,25% do orçamento plurianual do Distrito. Considerando o que já destaquei que, os recursos da PPPARB não são todos destinados aos “afrodescendentes” torna-se ainda mais reduzido o montante de recursos para à diversidade étnico-racial.

⁹⁷ Essa negação da diferença se apresenta, por exemplo, na idéia de garantir o acesso ao sistema público de saúde sem considerar que as pessoas negras padecem de tipos particulares de doenças (doenças étnicas) que requerem atenção específica e especializada. Esta diferenciação não aparece no plano de ações da PPPARB.

⁹⁸ Cf artigo 53, Acordo n° 308/2008 “Por el cual se adopta el plan de desarrollo económico, social, ambiental y de obras públicas para Bogotá, D.C. 2008-2012 “Bogotá Positiva: para vivir mejor”.

Algumas instancias chegam a considerar, por exemplo, que garantir o acesso a serviços como saúde e educação pública básica constitui-se uma ação afirmativa, quando este é um direito concedido a qualquer cidadão ou cidadã colombiana (ver quadro 3). Outras instancias do Distrito, de maneira explicita, ressaltam que suas intervenções não podem destinar-se a grupos específicos por estarem orientadas por critérios de universalidade definidos pelo Distrito e limitadas pela oferta de vagas disponíveis.

La Secretaria desarrolla acciones de carácter universal dirigidas a ciudadanos y ciudadanas en situación de vulnerabilidad, razón por la cual no están ubicadas en la matriz de costos, ya que no es posible definir con exactitud las coberturas y presupuestos en relación con un grupo poblacional específico. Estos datos están sujetos a las necesidades de la población afro en los diferentes servicios y a la oferta de cupos disponible en cada uno de los proyectos, teniendo en cuenta los criterios de participación y priorización definidos por la SDIS. (Alcaldía de Bogotá, Anexo A, 2010)⁹⁹ (grifo meu)

Chama a atenção que dentro desde amplo e variado leque de ações não exista uma proposta explicita e sistemática de cotas ou sistemas de acesso preferencial no marco da idéia das ações afirmativas, como estabelece a PPPARB. As ações propostas estão embutidas em projetos e programas já existentes. Do conjunto de projetos da prefeitura, somente um faz referencia explicita aos “afrodescendentes”. Trata-se do Projeto 649 “*Fortalecimiento a organizaciones de comunidades negras, para la construcción de la diversidad étnica y cultural en Bogotá con enfoque Derechos Humanos*”, do programa “*Bogotá Respeto la Diversidade*” do plano de desenvolvimento da cidade. Este se encontra sob a responsabilidade da “*Dirección de Derechos Humanos y Apoyo a la Justicia*” que está subordinada a “*Subsecretaria de Asuntos para la Convivencia y Seguridad Ciudadana*” do setor governo.

A dificuldade em direcionar ações afirmativas para pessoas negras da conta da tensão entre o reconhecimento da diferença étnico-racial e a afirmação da igualdade na implementação de uma política que se diz especifica para “afrodescendentes”. Assim, grande parte da alocação orçamentária vai sendo

⁹⁹ A Secretaria desenvolveu ações de caráter universal encaminhadas para cidadãos e cidadãs em situação de vulnerabilidade, por isso as na proposta de orçamento estas ações não se encontram referenciadas porque não é possível definir exatamente as coberturas e recursos em relação com um grupo populacional específico. Estes dados dependem das necessidades da população afro nos diferentes serviços e da disponibilidade de vagas em cada um dos projetos, considerando os critérios de acesso e prioridade definidos pela SDIS.

dirigida a ações universalistas genéricas (inscrição no sistema subsidiado de saúde, ingresso ao ensino público, etc.) sendo o direcionamento para diferença étnico-racial embutido nos programas já existentes nas instituições do Distrito. Esta inserção gera, em muitas ocasiões, duplicidade de intervenções e concentração desarticulada das ações em eventos, encontros e capacitações, como é pode ser visto na última coluna do quadro 3.

A PPPARB estabelece um marco geral e princípios que valem também para o PIAA:

ARTÍCULO 2. MARCO GENERAL DE LOS LINEAMIENTOS DE POLÍTICA PÚBLICA DISTRITAL Y DEL PLAN INTEGRAL DE ACCIONES AFIRMATIVAS, PARA EL RECONOCIMIENTO DE LA DIVERSIDAD CULTURAL Y LA GARANTÍA DE LOS DERECHOS DE LOS AFRODESCENDIENTES. El Marco General que define el rumbo conceptual y teórico de la política, establece los Fundamentos y Principios de los lineamientos de Política, el Enfoque de Derechos a partir del respeto a los Derechos fundamentales de los afrodescendientes como grupo étnico y su aplicación en el Distrito Capital; y el concepto de Acciones Afirmativas.

El Enfoque de derechos está asociado a construir una política integral de promoción, prevención, defensa y garantía de los derechos humanos con énfasis en los más vulnerables, incluyendo, en un importante lugar de las acciones que se desarrollen, a las minorías y los grupos étnicos, teniendo en cuenta la aplicación del Pluralismo Jurídico establecido en el Bloque de Constitucionalidad en beneficio de los mismos¹⁰⁰ (grifos meus).

A PPPARB fundamenta-se, portanto, no reconhecimento da diversidade étnico-cultural, o que implica, segundo seus próprios termos, o respeito aos direitos fundamentais dos afrodescendentes como grupo étnico. O que isso significa? O que significa aplicar o pluralismo jurídico?

Essa questão parece complicar-se quando, ao discriminar os princípios do PIAA, afirma-se a equidade como forma de inclusão da população afrodescendente, sem nenhum tipo de discriminação. A questão que coloco é: o que significa inclusão? Não seria a negação da diversidade? Por outro lado, uma ação afirmativa implica em uma discriminação positiva.

¹⁰⁰ Artigo 2. Marco geral das linhas da Política pública Distrital e do Plano Integral de Ações Afirmativas para o reconhecimento da diversidade cultural e a garantia dos direitos dos afrodescendentes. O marco geral, que direciona o rumo conceitual e teórico da política, estabelece os Fundamentos e princípios das linhas da Política, o enfoque de direitos a partir do respeito aos direitos fundamentais dos afrodescendentes como grupo étnico e sua aplicação no Distrito Capital; e o conceito de Ações Afirmativas. Enfoque de direitos se encontra relacionado com a idéia de construir uma política integral de promoção, prevenção, defesa e garantia dos direitos humanos com ênfase nos mais vulneráveis, levando as ações que se desenvolvam às minorias e aos grupos étnicos, considerando a aplicação do chamado Pluralismo Jurídico estabelecido pelo bloco constitucional em benefício destes.

ARTÍCULO 3. PRINCIPIOS. De conformidad con lo establecido en el Acuerdo No 175 de 2005, los principios del Plan Integral de Acciones Afirmativas son los siguientes:

1. Equidad: Garantizar la igualdad de oportunidades a partir de la inclusión de la población Afrodescendiente residente en Bogotá sin ningún tipo de discriminación.
2. Solidaridad: Garantizar la protección y la defensa del patrimonio cultural de la población Afrodescendiente, construyendo una cultura basada en el reconocimiento recíproco y la solidaridad social para lograr un acceso adecuado de la población afro a todos los servicios públicos ofrecidos por la ciudad.
3. Descentralización: Coordinar interinstitucionalmente la aplicación de la política pública en todas las entidades del Distrito Capital. Con cada una de las entidades del Distrito Capital se formularán, elaborarán y viabilizarán los proyectos que garanticen a la población Afrodescendiente residente en Bogotá, el acceso efectivo a los programas sociales y culturales contemplados en el Plan de Desarrollo Distrital y los diferentes Planes Locales.
4. Integralidad y Concertación: Concertar con las representaciones de la población Afrodescendiente, la inclusión de las iniciativas de los mismos en los programas y proyectos del Plan de Desarrollo, teniendo en cuenta el tamaño de la población Afrodescendiente residente en Bogotá, así como los montos presupuestales, las estrategias y las metas.
5. Corresponsabilidad: Establecer indicadores de gestión y de resultados que permitan realizar un adecuado seguimiento, control y evaluación de esta política pública en el Distrito.
6. Participación: Fortalecer la participación de la población Afrodescendiente residente en Bogotá, en espacios de representación para la toma de decisiones.
7. Identidad cultural: Promover el respeto a la identidad cultural de la población Afrodescendiente y propiciar su desarrollo¹⁰¹. (grifos meus)

A PPPARB recorre, em varias ocasiões, à idéia de inclusão. Mas por outro lado, recorre também à idéia de “proteção e defesa do patrimônio cultural da população afrocolombiana”, assim como ao respeito e promoção do

¹⁰¹ Artigo 3. Princípios. Segundo o estabelecido pelo Acordo n° 175/2005, os princípios do Plano Integral de Ações Afirmativas são:

1. Equidade. Garantir a igualdade de oportunidades mediante a inclusão da população Afrodescendente residente em Bogotá sem discriminação.
2. Solidariedade. Garantir a proteção e a defesa do patrimônio cultural da população Afrodescendente, construindo uma cultura embasada no reconhecimento recíproco e na solidariedade social para conseguir ter um ingresso adequado da população afro a todos os serviços públicos oferecidos pela cidade.
3. Descentralização. Coordenar interinstitucionalmente a aplicação da política pública em todas as entidades do Distrito Capital. Cada uma das entidades do Distrito Capital devem formular, elaborar e viabilizar os projetos que garantam para a população Afrodescendente que reside em Bogotá o acesso efetivo aos programas sociais e culturais do Plano de Desenvolvimento Distrital e aos Planes Locais de Desenvolvimento.
4. Integralidade e articulação. Articular com os representantes da população Afrodescendente e inclusão de suas iniciativas nos programas e projetos do Plano de Desenvolvimento, considerando o tamanho da população afrodescendente residente em Bogotá, e também o orçamento, as estratégias e as metas.
5. Co-responsabilidade. Estabelecer indicadores de gestão e de resultados para fazer o monitoramento, controle e avaliação da PPPARB no Distrito.
6. Participação. Fortalecer a participação da população Afrodescendente residente em Bogotá, em espaços de representação para a toma de decisões.
7. Identidade Cultural. Promover o respeito da identidade cultural da população Afrodescendente e promover seu desenvolvimento

desenvolvimento da identidade cultural, e da interculturalidade que são pontuados claramente.

As linhas de ação da PPPARB são orientadas para a transformação do Distrito Capital em uma sociedade incluyente, participativa, respetosa e mais humana:

ARTÍCULO 4. LINEAMIENTOS: Los lineamientos orientarán las acciones del Distrito para la apropiada atención de esta población en el futuro; de igual forma constituyen la aplicación y desarrollo de sus derechos para que el Distrito Capital sea una sociedad incluyente, participativa, respetuosa y más humana.

1. Mejoramiento de la calidad de vida de la población afrodescendiente del Distrito Capital.

Se garantizará el acceso de la población afrodescendiente a los programas del Plan de Desarrollo del Distrito Capital, para generar efectivamente mayores oportunidades para alcanzar los beneficios del desarrollo, mejorar sus condiciones de vida y garantizar su inclusión y participación.

2. Fortalecimiento de la cultura de la población afrodescendiente.

La Administración Distrital reconocerá, valorará y apoyará el fortalecimiento de su etnicidad, a través de un ambiente ciudadano respetuoso y tolerante con esta población.

3. Garantía del ejercicio de los derechos de los afrodescendientes, con énfasis en los derechos humanos y en el reconocimiento de los derechos históricos y contemporáneos como grupo étnico.

Además de los derechos individuales de todo ciudadano, se garantizarán a la población Afrodescendiente sus derechos colectivos fundamentales, referentes a la identidad cultural, la autonomía en sus asuntos comunitarios, la participación y representación, y la apropiada aplicación de alternativas de desarrollo.

4. Promoción de la construcción de relaciones de entendimiento intercultural entre los afrodescendientes y el conjunto de la población bogotana.

Promover a Bogotá como ciudad multiétnica, pluricultural e intercultural para construir una ciudad incluyente de todos los grupos humanos, con un ambiente cultural en el que los sectores sociales con identidades particulares, participen sin perder su identidad y en donde se reconozcan los derechos históricos y contemporáneos como grupo étnico.

5. Toma de medidas eficaces, especialmente en las esferas de la enseñanza, la educación, la cultura, y la información para combatir los prejuicios que conduzcan a la discriminación racial de los afrodescendientes.

Se garantizará el ejercicio de los derechos contrarrestando todo acto discriminatorio, asociado a la etnicidad y la cultura afrodescendiente.

6. Reconocimiento y apoyo a las iniciativas de los afrodescendientes, relacionadas con la acción política no violenta, la resistencia civil y la solución política del conflicto armado.

El Gobierno Distrital apoyará a las organizaciones de población afrodescendiente para la exigibilidad de sus derechos en el marco de los mandatos de la Corte Constitucional, las medidas cautelares y demás determinaciones de la Organización de los Estados Americanos (OEA) y de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), tomadas con fundamento en los Pactos y Convenios Internacionales para la protección de la población víctima del desplazamiento forzado de comunidades étnicas.

7. *Promoción de relaciones de corresponsabilidad social, transparencia y confianza de la administración distrital y los afrodescendientes.*

La Administración Distrital garantizará confianza en las relaciones y la transparencia en el uso de los recursos públicos como factor fundamental para el desarrollo de cualquier propósito de interés colectivo.

8. *Reconocimiento y apoyo a las dinámicas socioculturales, económicas y organizativas particulares de los afrodescendientes, incluyendo las perspectivas de género y generacionales.*

A partir de las tradiciones culturales, las expresiones artísticas, destrezas, actividades productivas y potencialidades, se reconocerán las dinámicas socioculturales, económicas y organizativas de esta población¹⁰². (O itálico aparece no documento da PPPARB, grifos meus)

Ao lado das linhas de ação, a PPPARB propõe “políticas setoriais” (art. 5, Decreto n° 151/2008) necessárias ao desenvolvimento do PIAA: política social, cultural, de saúde, educação e organização (c.f primeira coluna do quadro 3). Estas exprimem um conjunto variado que aponta para diferentes ideais

¹⁰²Artículo 4. Linhas de ação. As linhas de ação visam orientar as ações do Distrito para a apropriada atenção a esta população no futuro; da mesma forma, constituem a aplicação e o desenvolvimento de seus direitos para que o Distrito capital seja uma sociedade incluyente, participativa, respetosa e mais humana.

1. Melhorar a qualidade de vida da população afrodescendente do Distrito Capital. Garantir o ingresso da população afrodescendente nos programas do Plano de desenvolvimento do Distrito Capital, para gerar efetivamente mais oportunidades para que tenham acesso aos benefícios do desenvolvimento, melhorar suas condições de vida e garantir sua inclusão e participação.
2. Fortalecer a cultura da população afrodescendente. A Administração Distrital deve reconhecer, valorizar e apoiar o fortalecimento de sua etnicidade através de um ambiente cidadão que respeite e tolere esta população.
3. Garantia do exercício dos direitos afrodescendentes, com ênfase nos direitos humanos e no reconhecimento dos direitos históricos e contemporâneos como grupo étnico. Além dos direitos individuais que tem todo cidadão, para a população Afrodescendente deve-se garantir seus direitos coletivos fundamentais referidos à identidade cultural, a autonomia em seus assuntos comunitários, a participação e representação, e a apropriada aplicação de alternativas de desenvolvimento
4. Promoção da construção de relações de entendimento intercultural entre os afrodescendentes e o conjunto da população bogotana. Promover Bogotá como uma cidade multiétnica, pluricultural e intercultural para construir uma cidade incluyente de todos os grupos humanos, com um ambiente no qual os setores sociais com identidades particulares participem sem perder sua identidade e que lhes reconheçam seus direitos históricos e contemporâneos como grupo étnico.
5. Tomar medidas eficazes para o combate dos preconceitos que levam à discriminação racial dos afrodescendentes, especialmente nos âmbitos pedagógicos, da educação, da cultura e da informação. Garantir o exercício de direitos combatendo todo ato de discriminação contra a etnicidade e a cultura afrodescendente.
6. Reconhecer e apoiar as iniciativas dos afrodescendentes relacionadas com a ação política não violenta, a resistência civil e a solução política do conflito armado. O Governo Distrital deve apoiar as organizações da população afrodescendente na exigência de seus direitos no marco dos pronunciamentos da Corte Constitucional, as medidas e determinações da organização dos Estados Americanos (OEA) e da Organização das Nações Unidas (ONU), tomadas com fundamento nos Pactos e Convênios Internacionais para a proteção da população vítima do deslocamento forçado de comunidades étnicas.
7. Promoção de relações de co-responsabilidade social, transparência e confiança entre a administração distrital e os afrodescendentes. A Administração Distrital garante confiança nas relações e a transparência no uso dos recursos públicos como fator fundamental para o desenvolvimento de todos os propósitos de interesse coletivo.
8. Reconhecer e apoiar as dinâmicas sócio-culturais, econômicas e organizativas particulares dos afrodescendentes, incluindo as perspectivas de gênero e geração. Com base nas tradições culturais, as expressões artísticas, habilidades, atividades produtivas e organizativas desta população.

relacionados, ao mesmo tempo, com noções de igualdade que tentam envolver propostas de diferenciação étnico-racial em suas intervenções.

O conjunto das linhas de ação tem um direcionamento para o respeito à diferença étnico-racial, quando afirma assegurar direitos que transcenderiam os direitos individuais de todo cidadão, para direitos coletivos fundamentais, referentes à identidade cultural e à autonomia em seus assuntos comunitários. Também, quando propõe apoiar e reconhecer as dinâmicas socioculturais, econômicas e organizativas da “população afrodescendente”, através de suas tradições culturais, expressões artísticas, destrezas, atividades produtivas e potencialidades. Porém, no mesmo conjunto de linhas aparecem idéias sobre o envolvimento dos “afrodescendentes” nos “benefícios do desenvolvimento” e na “inclusão” através da “melhoria da qualidade de vida”. Estas idéias se propõem em termos “genéricos”, ou seja, sem apontar tratar-se de processos de reconhecimento social diferenciado ou processos de desenvolvimento alternativo a serem negociados com as pessoas negras.

A PPPARB propõe como estratégia de implementação as “ações afirmativas” que são assim concebidas:

Parágrafo. Concepto de Acciones Afirmativas: Se entiende por acciones afirmativas el conjunto de directrices, programas, proyectos y medidas administrativas dirigidas a garantizar a los afrodescendientes residentes en el Distrito Capital las condiciones apropiadas de atención y acceso a la estructura administrativa, los servicios y los programas a ellos dirigidos, que no se fundamentan exclusivamente en su condición de población vulnerable, si no que responden a acciones basadas en criterios de razonabilidad histórica, dirigidos a garantizar el acceso a mejores oportunidades de desarrollo económico, social y cultural, así como a promover su inclusión, mediante la definición de componentes de atención específica en su beneficio, que integren recursos, procedimientos, indicadores, cupos y porcentajes mínimos de participación, para el mejoramiento de su calidad de vida, con fundamento en criterios concertados de aplicación gradual y complementaria de las modalidades de acciones afirmativas, como son: El Sistema de Trato Preferencial y el Sistema de Cuotas¹⁰³. (art. 6, PPPARB, 2008) (grifos meus)

¹⁰³Parágrafo, Conceito de Ações Afirmativas. Entende-se o conjunto de diretrizes, programas, projetos e medidas administrativas encaminhadas para garantir aos afrodescendentes, residentes no Distrito Capital, as condições apropriadas, na estrutura administrativa, de atendimento e acesso, aos serviços e os programas que estejam direcionados para eles e que não se encontram embasados exclusivamente em sua condição de população vulnerável. Trata-se de ações embasadas em critérios de proporcionalidade histórica, encaminhadas a garantir o acesso a melhores oportunidades de desenvolvimento econômico, social e cultural, e também a promover sua inclusão, mediante a definição de componentes de atenção específica em seu benefício, que integrem recursos, procedimentos, indicadores, vagas e porcentagens mínimos de participação, para melhorar sua qualidade de vida, com fundamento em critérios negociados de aplicação

As ações afirmativas baseiam-se em uma lógica de discriminação mais de tipo compensatório e/ou positivo. Conforme apontou Coelho (2007) ao analisar ações afirmativas para povos indígenas, tomar a categoria desigualdade para acionar políticas compensatórias pode significar novas formas de opressão e colonização. As ações afirmativas ficam restritas a mecanismos de seleção dos mais pobres entre os mais pobres e não como medidas para a afirmação e expressão da diferença (língua, sistemas de representação, organização política, relações de parentesco, etc.) no contexto do Estado.

SISS (2003) afirma que, para que as políticas de ação afirmativa sejam implantadas, as desigualdades devem ser raciais, étnicas, de gênero, de classe ou de casta, implicando o reconhecimento de desigualdades construídas socialmente.

As “estratégias” propostas pela PPPARB sugerem o desenvolvimento de ações relacionadas a: adequação institucional para implementar a política; apoio das organizações dos “afrodescendentes”; a promoção da comunicação intercultural; e o reconhecimento da diversidade étnica e cultural dos “afrodescendentes” como patrimônio:

Para la ejecución del Plan Integral de Acciones Afirmativas, la administración desarrollará las siguientes estrategias:

1. Adecuación Institucional para la atención diferenciada a los afrodescendientes que incluya el fortalecimiento de los espacios locales y distritales de deliberación que reconozcan la diversidad étnica.

2. Organización para la participación de afrodescendientes mediante las siguientes acciones:

2.1. Apoyo al desarrollo y fortalecimiento de las comunidades, organizaciones, líderes y autoridades afrodescendientes de Bogotá para su participación en el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación del desarrollo de la Política Pública Distrital y del Plan Integral de Acciones Afirmativas.

2.2. Apoyo a las iniciativas propias del Espacio Autónomo de la Comisión Consultiva Distrital que con recursos propios o mediante alianzas estratégicas busquen el desarrollo integral de los Afrocolombianos en la ciudad de Bogotá, D.C.

3. Comunicación para el entendimiento intercultural mediante las siguientes acciones:

3.1. Acceso de los afrodescendientes a los medios de comunicación distritales para el ejercicio de la ciudadanía y entendimiento intercultural, la divulgación de los valores, culturas y derechos, y para promover campañas contra la discriminación.

3.2. Acceso de los Afrobogotanos a los medios de comunicación distritales y construcción de una red de información que permita

socializar las políticas públicas y la oferta institucional del Plan Integral de Acciones Afirmativas para los Afrodescendientes residentes en Bogotá D.C.

3.3 Promover la conmemoración del 21 de mayo como el Día Nacional de la Afrocolombianidad en todo el territorio de la ciudad de Bogotá Distrito Capital, de conformidad con lo establecido en la Ley 725 de 2001 y en el Acuerdo Distrital 175 del 28 de septiembre de 2005, la administración Distrital deberá estimular la vinculación a la celebración de todas las instituciones distritales y locales, la ciudadanía, los colegios públicos y privados, las empresas públicas como también las ONG's y las empresas privadas que deseen participar.

4. Garantía de la Inclusión del Patrimonio Cultural y Cultura Diversa desde la perspectiva de la ancestralidad africana del poblamiento primigenio, mediante el reconocimiento de la diversidad étnica y cultural propia de la tradición de los afrodescendientes residentes en el Distrito Capital, así como de la implementación de la Cátedra de Estudios Afrocolombianos en cumplimiento del Decreto Nacional 1122 de 1998¹⁰⁴ (grifos meus).

Existe uma concentração das ações do PIAA (2009-2012) no que se refere ao apoio da organização para a participação (da CCDCN e organizações de jovens), a promoção de comemorações, foros e eventos culturais especialmente dentro da semana da afrocolombianidade, a capacitações em direitos humanos, a campanhas contra a discriminação; ao apoio a expressões culturais e artísticas (escolas, publicação de livros); apoio a empreendimentos empresariais de pessoas negras. Estas ações correspondem a algumas das estratégias propostas embora não se encontrem totalmente articuladas e desenvolvidas no PIAA.

¹⁰⁴ Para a execução do PIAA, a Administração desenvolve as estratégias a seguir:

1. Adequar as instituições para o atendimento diferenciado dos afrodescendentes que inclua o fortalecimento dos espaços locais e distritais de debate que reconheçam sua diversidade étnica.
2. Organização da participação de afrodescendentes através das seguintes ações:
 - 2.1 Apoiar o desenvolvimento e o fortalecimento das comunidades, organizações, líderes e autoridades afrodescendentes de Bogotá para sua participação na formulação, execução, monitoramento e avaliação da Política Pública Distrital e do Plano Integral de Ações Afirmativas.
 - 2.2 Apoiar iniciativas da Comissão Consultiva Distrital de Comunidades Negras-Espaço Autônomo com recursos próprios através de parcerias que procurem o desenvolvimento integral dos Afrocolombianos na cidade de Bogotá, D.C.
3. Comunicação para o entendimento intercultural mediante as seguintes ações:
 - 3.1 Acesso dos afrodescendentes à mídia do Distrito para o exercício da cidadania e o entendimento intercultural, a promoção de valores, culturas e direitos, e para a promoção de campanhas contra a discriminação.
 - 3.2 Acesso dos afrobogotanos à mídia do distrito e construção de uma rede de informação que permita socializar as políticas públicas e a oferta institucional do PIAA para os residentes em Bogotá D.C.
 - 3.3 Promover a comemoração do 21 de maio como o Dia Nacional da Afrocolombianidade em toda a cidade de Bogotá em concordância com o que estabelece a Lei n° 725/2001 e o Acordo n° 175/2005. A Administração Distrital deve estimular a participação em dita comemoração às instituições de ensino da cidade, na sociedade bogotana, nas escolas públicas e privadas, nas ONG e nas empresas privadas que desejem participar.
4. Garantir a inclusão do patrimônio cultural e da cultura diversa desde a perspectiva da herança africana de povoamento pioneiro, através do reconhecimento da diversidade étnica e cultural própria da tradição dos afrodescendentes residentes no Distrito Capital, e mediante a implementação da disciplina estudos afrocolombianos em concordância com o Decreto n° 1122/1998.

Atividades como a “*Semana de la Afrocolombianidad*” tem uma grande relevância e aporte de recursos que favorecem especialmente aos grupos e organizações que se encontram vinculadas à dança, a música e a gastronomia. Estas atividades, embora busquem dar “visibilidade” aos “afrodescendentes”, são criticadas por algumas pessoas denominadas “beneficiárias” porque contribuem pouco para a reprodução da diferença étnico-racial na cidade.

Yo creo que las personas que más disfrutan esos encuentros son las poblaciones a las cuales vamos. Sí, la gente sale a los parques, se llena, viéndonos que como bailan que cómo tocan, que cómo se mueven, sí la gente disfruta mucho y como que visibiliza esa expresión cultura de otra forma que no solamente un negro bulloso allá. Pero... no estoy en contra de ellos pero sí pienso que hay que darle algo de base. Pessoa beneficiaria, mulher, afrocolombiana, I-2010.

Eu acho que as pessoas que mais curtem esses encontros são as pessoas para quem nos apresentamos. As pessoas saem para os parques que ficam lotados de gente olhando a gente dançar, tocar nossas musicas, mexer nossos corpos. Sim as pessoas desfrutam muito e torna-se visível essa expressão da cultura de outra forma que não seja somente como quando criticam a gente de “negro barulhento”. Mas... eu não sou contra isso mas eu acho que a gente tem que lhe dar algum outro embasamento. Pessoa beneficiaria, mulher, afrocolombiana, I-2010.

Especialmente a ênfase em atividades artísticas leva a uma folclorização que, segundo a fala das pessoas consideradas beneficiárias da PPPARB, e vai em detrimento de outras ações que podem favorecer o fortalecimento cultural das pessoas negras. As pessoas denominadas “beneficiárias” admitem que esse tipo de intervenção gera lucros econômicos imediatos para os diretamente envolvidos nos espetáculos e apresentações. No entanto, entendem que essas ações não deveriam ser o alvo central das ações do Estado em favor das pessoas negras. Sugerem que o Estado deveria ter uma compreensão mais ampla da cultura e promover ações como: construção de bibliotecas nas que se possa se estudar o pensamento negro, centros culturais comunitários que ofereçam um espaço específico às pessoas para conhecerem e reproduzirem suas culturas, e agir para que as expressões culturais não sejam perseguidas nos bairros.

¿Por qué no? Colocar un jardín que es por lo que yo estoy luchando en este momento para población afro y mestiza pero que su prioridad sea la población afro... Por qué no colocar... no sé una biblioteca de estudios afros. O sea algo que quede y que refleje de verdad un quehacer, un sentir. O sea la feria sí muy bonita la foto, nos encanta, muy chévere, se reunió la gente, bailó, gritó, pero qué hay más allá de la feria. Generalmente antes de las ferias realizan un taller de políticas públicas o

un taller de identidad, un taller de no sé qué y no podemos negar que... o sea casi siempre en los talleres van las mismas personas. Que es muy raro cuando tiene que ver una incidencia de verdad de que llegaron 100 personas a ese talleres, o sea tiene que ser algo que impacte mucho y yo creo que ya de una u otra forma se ha hecho repetitivo, o sea la mecánica. «Qué hacemos para visibilizar a los afros en Bosa?, un concierto; qué hacemos?, una feria». Yo pienso que hay otras cosas y no solamente a pesar de que yo soy danzarina pero no creo que solamente la danza puedan ser ejecutantes de expresiones afro. Pessoa beneficiaria, mulher, afrocolombiana, I-2010.

Por que não botar uma creche, que isso é pelo que estou lutando agora para a população afro e mestiça mas que a prioridade seja para a população afro. E por que não construir... uma biblioteca de estudos afros, ou seja alguma coisa que fique para gente e exprima de verdade um fazer, um sentir diferente. Ou seja, a feira è muito bonita, a foto, a gente gosta, muito legal, as pessoas se encontram, dançam, gritam, mas que se tem alem da feira? Geralmente antes das feiras fazem uma oficina sobre políticas públicas ou sobre identidade, uma oficina sei lá e a gente não pode negar que lá sempre vão as mesmas pessoas. E nessas atividades è difícil evidenciar a incidência de verdade, olhar 100 pessoas que foram a essas oficinas, ou seja, tem que ser algo que tenha muito impacto. Eu acho que essas atividades já se têm feito muitas vezes, sempre o mesmo: «que a gente faz para visibilizar aos afros do bairro Bosa?, Um show, que fazemos?, Uma feira». Eu acho que se têm outras coisas e não somente é pensar que como eu sou dançarina as expressões afro são somente isso. Pessoa beneficiaria, mulher, afrocolombiana, I-2010.

Em seu conjunto a PPPARB enfatiza a idéia de reconhecimento da diferença étnico-racial. Consegue transmitir um discurso de promoção e proteção de algumas das particularidades das pessoas negras, chegando a reivindicar um conjunto de direitos coletivos ou étnicos que devem ser garantidos junto aos direitos individuais. Propõe-se, também, superar formas de exclusão que, embora tenham um enfoque social e econômico, envolvem também o político e o cultural.

No entanto, a valorização da diferença étnico-racial negra e sua colocação, no espaço das políticas públicas, não atinge um ponto que é considerado central para alguns intelectuais que discutem a questão do reconhecimento: a reorganização das instituições e práticas da sociedade, visando uma mudança institucional, estrutural e cultural.

Essa reconfiguração da institucionalidade estatal em favor dos grupos minoritários ou oprimidos torna-se fundamental para garantir um justo tratamento da diferença étnico-racial de modo a mudar a lógica da invisibilização, a carência de poder, a marginalização e a violência (Young, 2000, p. 93). Além de não contar com uma estrutura burocrática específica, a Política apresenta contrapontos que

decorrem, especialmente, de sua implementação e que aparecem nas falas de pessoas consideradas “beneficiárias”, das funcionárias e algumas lideranças que estiveram envolvidas na formulação da Política.

3.2 O reconhecimento da diferença na desigualdade?

O discurso do Estado distrital, relacionado aos “afrodescendentes”, objetivado em suas normas e falas de suas agentes, expressa duas lógicas justapostas e relacionadas a perspectivas de justiça diferentes. Uma das lógicas está relacionada com noção de igualdade, ou seja, incluir os que constituem a diversidade étnico-racial nos patamares clássicos de “cidadania democrática” (Marshall, 1967) e seus direitos civis, políticos e sociais. Não obstante, esta perspectiva pouco aparece nos discursos normativos do Estado no nível nacional, como, por exemplo, a lei nº 70/1993, quando trata da promoção do ingresso de membros das comunidades negras na universidade, e o envolvimento destas em planos de desenvolvimento nacional.

Na PPPARB, o Estado sugere, de maneira mais enfática, ações para garantir a igualdade de condições de vida aos “afrodescendentes”, com a promoção de direitos sociais como a saúde, a educação, a moradia. No entanto, o viés étnico-cultural é apontado com maior relevância, nas falas de gestoras ou funcionárias envolvidas na formulação e na implementação da PPPARB, existe uma predominância dos princípios de igualdade sem que estes se encontrem reinterpretados segundo as necessidades específicas decorrentes das diversidades étnico-raciais.

Para alguns desses servidores, a PPPARB tem como objetivo único reconhecer a desigualdade socioeconômica ou condição de pobreza vivenciadas pelas pessoas negras. Para estas pessoas, os “afrodescendentes” têm condições socioeconômicas de vida desiguais em relação ao conjunto da sociedade colombiana e isto os situa fora da cidadania. O discurso de um funcionário negro aponta, em primeiro plano, para a importância da PPPARB está em reconhecer a diversidade étnico-racial e, então, reduzir a desigualdade entre a “população

afrodescendente” marginalizada, excluída e discriminada e a sociedade em geral, permitindo-lhes o exercício de direitos humanos genéricos:

[La razón de la existencia de políticas públicas como la PPPARB] pues ese es... primero lo hace como una manera de reconocer que existimos sí? y la otra diría yo que... es también el reconocer las condiciones de hábitat, de inferioridad al nivel promedio de la ciudad que está esta población. Esas para mi son las razones básicas que hacen la diferenciación de esa política. Funcionário da prefeitura, homem negro I-2010. (grifo meu).

[A justificativa da existência de políticas públicas como a PPPARB] é... primeiro fazê-las como uma maneira de reconhecer que a gente existe, entendeu? Outra justificativa eu acho que... é também reconhecer as condições de moradia, de inferioridade desta população em relação a média da cidade. Essas são para mim as justificativas básicas que fazem um diferencial. Funcionário da prefeitura, homem negro I-2010. (grifo meu).

Algumas das falas dos gestores enfatizam a idéia de “dignidade social” como alvo da PPPARB. Consideram que os “afrodescendentes” pertencem a uma população que está à margem da implementação das políticas públicas, sobretudo nos territórios do Pacífico colombiano. Entendem que essa omissão da assistência do Estado conduz a desiguais condições de vida e até a um estado de “subhumanidade”. Por isso, os “afrodescendentes” deveriam ser objeto de uma intervenção, sustentada na idéia de direitos humanos, que lhes permitiria dignificar sua situação social na cidade.

Digamos que el objetivo o la ley se encuadra en que como esta es una población marginal, muchas veces en las políticas públicas había unas construcciones de vivienda, sí?, sisbenizar a la población... Empezar a darle unos subsidios a esta población marginal sí?, para hacerla más llevadera o para hacerle la vida más digna pero eso no se ha materializado, eso se quedó en el papel, eso hasta ahora no se ha materializado dentro de la política pública. Funcionário da prefeitura, homem negro I-2010. (grifo meu).

Digamos que o objetivo da lei tem a ver com que esta é uma população marginal, em muitas ocasiões nas políticas públicas se tinha uma construção de moradia sim? Incluir no sistema de beneficiários a esta população... Começar a lhe garantir alguns subsídios para esta população marginal sim? Para que pudesse levar melhor sua vida ou para que tivesse uma vida mais digna mas isso não tem se materializado, isso ficou no papel, isso até agora não se tem materializado dentro da política pública. Funcionário da prefeitura, homem negro I-2010. (grifo meu).

A “dignidade” remete a mudar as condições de pobreza por baixa renda, cabendo à PPPARB propiciar o acesso a bens e serviços sociais do Estado visando a melhoria das condições de vida, evitando a segregação. Por vezes,

esse discurso vem acrescido do temor na execução de ações diferenciadas que possam levar a uma segregação dos afrodescendente:

Entonces cuando ya empiezan a decir «queremos un comedor comunitario para nosotros los afro solitos», eso es como una tendencia a autosegregarse porque si estamos en un proceso de construcción de la interculturalidad lo ideal es que más bien en el jardín comunitario se... también se involucre el componente de la comida que le gusta a los niños afrocolombianos y que los otros también aprendan a digamos, a diversificar su gusto por la comida, porque no solamente es carne sino también pescado de vez en cuando también. Funcionária da prefeitura, mulher mestiça, I-2010. (grifos meus).

Então quando começam a dizer queremos ter um restaurante comunitário para a gente, para os afros, isso é uma tendência para se auto-segregar. Porque se estamos num processo de construção de interculturalidade, o melhor seria que nas creches publicas também se envolva o elemento da comida que agrada as crianças afrocolombianas e que as outras crianças também aprendam a diversificar seu cardápio, porque não somente uma refeição é carne, também pode ser peixe de vez em quando. Funcionária da prefeitura, mulher mestiça, I-2010. (grifos meus).

Essa perspectiva aproxima-se da argumentação de Pierucci (1999, pg.19) em favor da negação da diferença:

O pavilhão da defesa das diferenças, hoje empunhado à esquerda com ares de recém-chegada inocência pelos 'novos' movimentos sociais (o das mulheres, o do negros, o do índios, o dos homossexuais, o das minorias étnicas ou lingüísticas ou regionais, etc.), foi na origem -e permanece fundamentalmente- o grande signo/desígnio das direitas velhas ou novas, extrema ou moderadas. Pois, funcionando no registro da evidência, as diferenças explicam as desigualdades de fato e reclama a desigualdade (legítima) de direito.

Outra perspectiva presente no discurso de algumas gestoras é a de que a PPPARB deve contribuir para o combate à discriminação. A igualdade, ou seja, o acesso aos direitos humanos no marco do Estado democrático, estaria atrelada à ausência de discriminação. Esta idéia de discriminação baseia-se na idéia de trato respeitoso e tolerante nas relações sociais, excluindo todo tipo de diferenciação.

A idéia de "igualdade" evocada por alguns discursos das funcionárias como alvo central da PPPARB sugere que a intervenção do Estado deve se concentrar em ações voltadas para a conquista de patamares de vida na cidade considerados iguais. Isto sem considerar que a visão de mundo das pessoas negras não é o mesmo dos demais cidadãos e cidadãs. Por outro lado, a idéia de igualdade está centrada nos aspectos econômicos.

Este centramento em ações voltadas para a superação da desigualdade nas condições de vida econômicas atende às demandas de alguns dos denominados beneficiários da PPPARB e de membros do MSNA. Estas se referem a: maior ingresso à universidade, acesso ao mercado de trabalho e garantia de que as condições de concorrência não estejam bloqueadas pela discriminação

Pues los objetivos de la Política son el reconocimiento de los derechos de las personas negras, afrodescendientes. Precisamente para ser incluidas en el desarrollo porque para nadie es un secreto que hay en Colombia racismo y discriminación racial. Vista precisamente la discriminación racial como esa negación de las oportunidades para que el negro y la negra alcancen su desarrollo integral. Una forma de racismo por ejemplo es la negación... la no vinculación laboral. Tenemos muchos profesionales, hombres y mujeres en Bogotá por ejemplo que no han tenido oportunidad de desarrollarse como profesionales porque no se les ha brindado la oportunidad, porque más que el conocimiento de esa persona, prima lo que se ve a primera vista, el color de la piel, por las facciones raciales negras, sin conocer su pensamiento, sin conocer su formación, su conocimiento como negro o como negra, su capacidad. Líder MSNA, membro CCDCN, mulher negra. I-2010 (grifo meu)

Pois os objetivos da Política são o reconhecimento dos direitos das pessoas negras afrodescendentes. Isto para que sejam incluídas no desenvolvimento, porque todo mundo sabe que na Colômbia existe o racismo e a discriminação racial. Essa discriminação racial é a negação das oportunidades para que o negro e a negra atinjam seu desenvolvimento integral. Uma maneira de racismo por exemplo, é o fechamento do mercado de trabalho. Há muitos profissionais homens e mulheres em Bogotá por exemplo, que não têm tido oportunidades para desenvolver-se como profissionais. Isso porque mais que os conhecimentos dessa pessoa o que se vê a primeira vista, é a cor de pele, os traços raciais negros, sem conhecer antes sua formação, seu conhecimento como negro ou como negra, suas capacidades. Líder MSNA, membro CCDCN, mulher negra. I-2010 (grifo meu)

Os “afrodescendentes” nas narrativas de algumas gestoras –e membros do MSNA- são dissolvidos como grupo na categorização dos “vulneráveis” que homogeneização aos denominados beneficiários dos programas de assistência, sem que existam diretrizes específicas para lhes garantir o direito à assistência social considerando suas particularidades culturais.

Os denominados beneficiários são tratados de maneira homogênea, como sujeitos pobres, condição que “faz com que as diferenças e especificidades sejam desconsideradas (Araújo, 2009)”¹⁰⁵ na intervenção à pobreza. Em outra pesquisa,

¹⁰⁵ A idéia de aprofundar a idéia de homogeneização nos programas do Estado que procuram a intervenção à pobreza foi uma indicação da Profa. Dra. Maria do Socorro Sousa de Araújo na qualificação da dissertação (25 de novembro de 2010).

Mosquera Rosero-Labbé e León (2009, p. 553-614) observamos que nas intervenções sociais do Estado em âmbitos urbanos (Bogotá, Cartagena, Medellín, Pereira e San Andres) existia uma tendência a considerar desnecessárias intervenções diferenciais para pessoas negras. Isto porque algumas funcionárias consideravam que a pobreza era uma problemática que atingia a todas as pessoas da mesma maneira –ou seja em termos de falta de renda econômica-, e a intervenção do Estado deveria se manter neutra ante as diferenças relacionadas com a pertença religiosa, étnica, racial, sexual ou de gênero para evitar discriminação e fomento de conflitos inter étnico-raciais. Parece que este princípio de homogeneização se replica nas interpretações que algumas gestoras da PPPARB.

De acordo com esse ponto de vista, “incluir” e “integrar” os “afrodescendentes” em algumas intervenções do Estado para lhes garantir “o acesso a melhores oportunidades de desenvolvimento social, econômico e cultural (art. 6, PPPARB, 2008) torna-se o alvo central da Política. Este interesse dialoga com as propostas do Estado nação moderno que:

Establece la igualdad entre sus miembros, elimina las jerarquías sociales de *status*, casta y clase y alimenta su sentido de dignidad. También les brinda un objeto impersonal y duradero de lealtad y fidelidad, amplía sus simpatías morales, crea una ciudadanía compartida y un espacio para la acción colectiva y representa el triunfo de la voluntad humana sobre las circunstancias naturales y sociales. (Parekh, 2005, p. 275)

Estabelece a igualdade entre seus membros, elimina as hierarquias sociais de *status*, casta e classe e alimenta seu senso de dignidade. Também lhes oferece um objeto impessoal e duradouro de lealdade e fidelidade, amplia suas simpatias morais, cria uma cidadania compartilhada e um espaço para a ação coletiva e representa um ganho da vontade humana sobre as circunstancias naturais e sociais. (Parekh, 2005, p. 275)

Com base nessa idéia de garantir condições de vida, e submetendo a PPPARB à política de direitos humanos, as ações do Estado, na perspectiva de algumas de suas funcionárias, acabam por não considerar, devidamente, a diferença étnico-racial. Nestas interpretações, as pessoas negras são fundidas no grupo homogêneo dos “vulneráveis” ou “pobres”, sendo desconsideradas as múltiplas dimensões das necessidades e demandas das diferenças das pessoas negras na cidade e que foram em parte reconhecidas no discurso normativo da PPPARB.

Junto a essas narrativas também aparecem narrativas que evocam outras lógicas. Nos relatos de algumas funcionárias pode ser observada a idéia de que a PPPARB deve promover o reconhecimento dos “afrodescendentes” em razão de sua pertença a um “grupo étnico”. Esse reconhecimento se torna aparentemente uma obrigação ancorada em regulamentações (com o amparo em leis internacionais) e no senso de compensação histórica pelo passado de “invisibilização”¹⁰⁶. Porém é importante ressaltar que os funcionárias do Estado, que evocam este senso de compensação, se reconhecem como pessoas negras. Portanto, a idéia de compensação, como justificativa da PPPARB, não é um princípio compartilhado por todos os gestoras da Política. A perspectiva das gestoras em relação as ações e omissões do Estado estão marcadas pelo pertencimento étnico-racial, que produz formas de legitimação distintas de políticas como a PPPARB.

A PPPARB, segundo algumas funcionárias, ao efetivar o reconhecimento, permite o fortalecimento cultural dos “afrodescendentes” e da sua dignidade na cidade. Em seus relatos, o reconhecimento da diferença é percebido como garantia do respeito à cultura e proteção contra a “violência cultural”, sobretudo no que tange aos estereótipos e preconceitos negativos que podem ser reproduzidos na intervenção social.

Nos documentos constitutivos da PPPARB está posta a intenção de gerar ações no nível da pedagogia, da educação, da cultura e da informação para impedir os atos discriminatórios em razão da “etnicidade e da cultura afrodescendente (art. 4, PPPARB). No entanto, algumas gestoras apontam que a ênfase das ações fica no nível das expressões culturais, não encarando o tema “racial” que, no caso colombiano, faz parte do fenômeno da discriminação (Mosquera Rosero-Labbé, Laó-Montes e Rodríguez 2009). Esta vontade de ignorar o componente racial dos “afrodescendentes” é criticada no discurso de algumas gestoras:

Creo que [el énfasis de la intervención] ha sido enfocado más por el término de la diversidad y no en términos de la diversidad del color sino de la diversidad de sus costumbres, de sus valores, de sus expectativas, de sus tradiciones, más que por el color, yo diría. No sé si de pronto esté equivocado pero no creería. [Creo que evitar una tendencia hacia lo

¹⁰⁶ Esta idéia de invisibilização sugere alguma conexão com as análises de Arocha (1998)

racial] tiene que ver como con no caer en el racismo si? Como con el miedo a que reconocer de pronto esa faceta significaría de pronto caer en que por cuestiones raciales se va a hacer para este o para este. Y el racismo es solo una parte de todo lo cultural que hay, de toda la diversidad, de todas las diferencias que tienen y pensaría que es como preferible y que así lo ha hecho digamos el Estado en reconocer como esas otras cosas. Una parte tendría que ver eso pero no sería la única si? Entonces la diversidad estaría en eso en sus valores culturales, religiosos, económicos, sociales y uno sería la raza, el color, digamos si? Funcionario da prefeitura, homem mestiço, I-2010

Creio que [a ênfase da intervenção] tem sido focalizada mais em termos da diversidade do que em termos da diversidade de cor, mais a diversidade de seus costumes, de seus valores, de suas expectativas, de suas tradições, mais do que pela cor, eu diria. Não sei se estou equivocado, não o creio. [Creio que evitar uma tendência em direção ao racial] tem a ver com não cair no racismo, não é? Como se o medo de reconhecer de início essa faceta significaria cair no que por questões raciais faça-se algo para este ou para aquele. E o racismo é só uma parte de todo o cultural que existe, de toda a diversidade, de todas as diferenças que existem e pensaria que é preferível e que assim há feito o Estado em reconhecer essas outras coisas. Uma parte tenderia a ver isso, mas não seria a única, não é? Então, a diversidade estaria nisso, em seus valores culturais, religiosos, econômicos, sociais e um seria a raça, a cor, digamos, sim? Funcionario da prefeitura, homem mestiço, I-2010

O que está posto é que o reconhecimento respeitoso –ou seja, não discriminatório- da diferença desconsidera o componente “étnico” por entender que deve evitar qualquer tipo de intervenção que sugira a alusão à raça ou à cor, já que isto geraria racialização da ação do Estado. Esta “desracialização” já tinha sido considerada por Mosquera Rosero-Labbé e León (2009) como uma estratégia de garantia das pessoas negras não serem maltratadas em decorrência de seu fenótipo nos programas de intervenção social.

(PAREKH, 2004) sugere que a reserva em relação ao tratamento e a intervenção pública, fundada no elemento racial, parece ser uma característica do Estado-nação moderno, que considera que as particularidades relacionadas com a etnia, a raça, a classe, a religião, etc. podem se converter em outras instituições de mediação da coesão social que comprometeriam a lealdade dos cidadãos “homogêneos” em relação ao Estado

De maneira contrastante, algumas denominadas “beneficiárias” da PPPARB auto-identificados como “negros” e “afrocolombianos” consideram fundamental a intervenção do Estado em relação a “cor” para gerar maiores níveis de reconhecimento de problemáticas específicas que atingem as pessoas negras. Criticam o Distrito por propor campanhas contra a discriminação, sob o argumento

de que não contribuem para o combate ao racismo e desestimulam as pessoas negras a valorizar seu fenótipo e sua particularidade étnico-racial.

Es lo mismo, es lo mismo, inventan de que... El IDPAC dice «No le pongas Color» o... «Bogotá sin racismo, no le pongas color». Pero y bueno y esto qué? O sea aquí está toda la película, lo que ellos escriben pero realmente qué se hace para ponernos al mismo nivel?, qué se hace cuando se dice «no le pongas color»? O sea son frases que se van porque son campañas que se generan para poderle pagar a la persona que hizo esto, el diseñador y todo el cuento y como gastar los recursos. Porque realmente eso no conduce a solucionar los problemas reales de acá. Pessoa beneficiaria, homem negro, I-2010.

É a mesma coisa, inventam que... O IDPAC diz «Não lhe ponha cor» ou «Bogotá sem racismo, não lhe ponha cor». Mas, bem, e o significa isso? Ou seja, aqui esta toda essa estória, o que eles escrevem, mas realmente o que é feito para colocar a gente num patamar igual?, que se faz quando dizem não lhe ponha cor? Ou seja, são frases que se vão porque são campanhas que se fazem para o benefício de uma pessoa que fez isso, um designer e tudo mais para justificar o gasto de recursos. Porque realmente isso não soluciona os problemas reais daqui. Pessoa beneficiaria, homem negro, I-2010.

Entonces hay que ayudar como a crear ese empoderamiento y ese amor hacia la misma cultura, entonces la creación de esos espacios. Porque como lo dije Bogotá que es una ciudad como tan absorbente tiende a que uno se olvide de sus propias raíces y que quiera parecerse al otro y como los otros no se parecen a uno y como hay unos estereotipos en lo local, entonces uno como que aprende a odiarse de cierta manera (...) Yo conocí el caso de un joven que decía ¡Dios perdóneme por ser negro!... impresionante. Pessoa beneficiaria, mulher, jovem afrocolombiana, I-2010.

Então tem que se ajudar a criar esse empoderamento e esse amor pela cultura, a criação de espaços para isso. Porque como eu lhe falei, Bogotá é como uma cidade tão absorvente que leva a que a gente se esqueça de suas próprias raízes e que queira parecer-se com o outro e como os outros não são como a gente e como se tem preconceitos a gente aprende a se odiar. (...) Eu conheci o caso de um jovem que dizia, Deus me perdoa por eu ser negro! Isso foi impressionante. Pessoa beneficiaria, mulher, jovem afrocolombiana, I-2010.

Algumas funcionarias consideram que existe uma objetivação do reconhecimento da diferença étnico-racial nas ações do Estado relacionadas às formas de articulação. Uma expressão disso é a representação oficial das pessoas negras como “consultivos distritais”. De maneira formal e oficializada existe uma relação entre o Estado e os “afrodescendentes” através da Comisión Consultiva Distrital de Comunidades Negras (CCDCN). A CCDCN é um espaço de participação, interlocução e articulação formal que envolve o Estado e às “Comunidades Negras”. Foi criado pelo artigo 45 da Lei nº 70/1993. Segundo o Decreto 3770/2008 (arts. 8 e 10) essa Comissão deve se constituir assim: o

prefeito da cidade ou seu secretario de governo, que será seu presidente; um representante dos prefeitos locais; o coordenador de “*Acción Social*”; o diretor do “*Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal*”, o diretor do “*Instituto Distrital de Cultura e Turismo, Recreación y Deportes*” e, no máximo, 30 organizações de comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras.

De acordo com os documentos da PPPARB, confirmado pelas entrevistas realizadas, a CCDCN se encontra constituída por duas instancias. Uma constituída pelas representantes do Estado distrital e das “comunidades negras”, como explicita o decreto acima referido. Outra, denominada “Comisión Consultiva Distrital de Comunidades Negras-espacio autonomo”, que está conformada por uma junta diretiva (presidente, vice-presidente, secretaria geral, tesoureiro, fiscal) e comissões relacionadas com diversas temáticas (cultura, saúde, esporte, entre outras). A Junta Directiva, em muitas ocasiões, assume a voz dos representantes da CCDCN nos processos de negociação com o Distrito. Por exemplo, para o processo de formulação do PIAA (2008-2012) a CCDCN delegou o poder de decisão a cinco representantes: María Isabel Córdoba, Sevigne Copete, Hipolito Romaña Cuesta, Pedro Ferrin Ordoñez e Ricardo Hurtado Bravo.

Esta forma de organização da CCDCN é criticada por uma liderança que dela participa por reduzir, de maneira extrema, a representação das pessoas negras –que já é reduzida a trinta organizações- a um numero pequeno de membros que agem como se foram a CCDCN em sua totalidade:

Ah! porque hay una cosita, del espacio autónomo, es que hay que definir. Espacio autónomo somos los 30 consultivos y la Consultiva Distrital es la que se integra del espacio autónomo y todas las instituciones del Distrito. Esa es la Consultiva Distrital. (...) Pero entonces qué sucede? (...) Firman tres o cuatro de la Junta Directiva, porque también ese es un error que hay en el espacio autónomo de la Consultiva, que la junta directiva. Se piensa que es el ente máximo de interlocución con las instituciones y no es así, se supone que somos los treinta. La junta directiva va y habla con las instituciones y entonces lo que dicen las tres personas y la institución les cree, se supone que el espacio autónomo hay comisiones de cultura, hay comisiones de educación, hay comisiones de salud y nunca llaman a la comisión (...) para que hablara digamos con las instituciones y de allí digamos podrían salir todas las propuestas sobre una temática específica. Líder do MSNA, membro da CCDCN, homem afrocolombiano-2010.

Ah! O Espaço autônomo somos todos os 30 representantes que fazemos parte da Consultiva Distrital, além de todas as instituições do Distrito. Essa é a Consultiva Distrital (...) Porém, o que esta acontecendo? Que somente assinam, três o quatro representantes que pertencem a junta

diretiva e... Isso também é um erro. Pensa-se que essa junta é o órgão Maximo de articulação com as instituições e isso não é assim, somos os trinta. Mas a junta diretiva vai e fala com as instituições e então acredita-se no que lhe dizem essas três pessoas, sendo que no espaço autônomo já se tem comissões de cultura, de educação, de saúde e jamais convocam as comissões (...) para que falassem com as instituições e desse encontro se acordaram propostas sobre temáticas específicas. Líder do MSNA, membro da CCDCN, homem afrocolombiano-2010.

Existe uma ampla referencia, tanto nas narrativas de algumas das pessoas entrevistadas, quanto nos documentos da PPPARB, aos processos de articulação entre a CCDCN e o governo distrital, às múltiplas reuniões para a formulação da PPPARB e do PIAA e ao apoio que se oferece a este espaço de representação. Nas narrativas de algumas funcionárias existem varias idéias relacionadas com a participação política dos “afrodescendentes”. Em primeiro lugar, esta é exaltada por ser interpretada como de empoderamento em relação aos procedimentos da democracia representativa. Em segundo lugar, a participação política é exaltada por algumas funcionárias porque é a objetivação do exercício do controle social cidadão às intervenções do Estado, especialmente no que se refere à destinação de recursos para os “afrodescendentes”.

El deseable sería el control que lleve a cabo la población pueda ejercer a través de sus órganos de representación de la consultiva y de otros que no necesariamente la Consultiva. En lo local grupos de afrodescendientes participando en la planeación local, participando en las instancias de -valga la redundancia- las instancias de participación que existen ya: en los consejos locales de planeación, en el consejo territorial de planeación, como miembro de la JAL [Junta Administradora Local], como ediles, eso sería digamos como el ejercicio autónomo más eficaz para el control de los recursos y de que no presenten casos de discriminación y de racismo. Eso sería lo ideal y para allá me parece que avanza el grupo, creo que no me equivoco, en un tiempo no muy lejano eso va a ser posible. Funcionário da prefeitura, homem branco-mestiço, I-2010.

Seria bom que o controle social seja exercido pela população através de seus organismos de representação, da Consultiva e de outros, não somente desta. No nível local existem grupos de afrodescendentes participando no planejamento local, participando nos espaços de articulação que já existem: os conselhos locais de planejamento, o coselho territorial de planejamento, como membros das JAL [Juntas Administradoras Locais], como ediles. Isso seria o exercício autônomo mais eficaz para o controle dos recursos e para que não aconteçam casos de discriminação nem de racismo. Esse é o ideal e eu acho que esse grupo está avançando nesse sentido, e num tempo curto isso vai ser possível. Funcionário da prefeitura, homem branco-mestiço, I-2010.

Esta evocação positiva da participação sustentada na representação expressa-se no documento da PPPARB, quando é situado o contexto que antecede à oficialização da Política. Na parte introdutória ressalta-se que a construção da PPPARB é resultado de uma atuação conjunta do Estado com lideranças do MSNA, que vem se dando desde 2005. Em consonância, algumas lideranças do MSNA da cidade, que participaram do processo de formulação da PPPARB, assim, como o Estado -nos discursos de funcionás e em documentos oficiais- ressaltam o caráter articulado e participativo do processo de agendamento estatal das ações para os denominados “afrodescendentes”. Não obstante, existem avaliações diferenciais sobre a relevância e envolvimento dos atores que nele participaram.

En ese mismo periodo trabajamos con Ricardo Hurtado en lo que hoy ya es el Acuerdo 175, fue un trabajo en donde nos apoyamos en el concejal Bruno Díaz y parte de su equipo de asesores, pero obviamente fue un trabajo de... allí nosotros empeñamos de que era necesario construir una norma para que desde allí se desprendiera la política pública para la población afrobogotana. Allí también nuestra organización jugó un papel importante e inclusive el día de la votación en el Concejo de Bogotá realmente fuimos nosotros los que llevamos la gente, las demás personas no acudieron, yo creo que allí es donde se hace la diferencia entre participar y participar desde el escritorio, que digo yo siempre. Hay gente que... uno no puede decir siempre que participa sino que hay que estar en el escenario. Y ahí fue un momento muy importante porque inclusive los mismos concejales nos preguntaban «bueno y dónde está el resto de la población afro de Bogotá» y da tristeza que solamente la organización nuestra haya llevado una delegación importante para el día de la votación del Acuerdo 175 y el compañero de ASNEA, que ellos mandaron una representación, el compañero Javier Córdoba. Si embargo el Acuerdo ya después se dio y construimos toda la matriz para lo que debía de ser la política pública. Porque ya la matriz la habíamos construido en parte desde el consejo territorial sobre lo que debía ser la política pública y las propuestas de inclusión en los programas del Distrito del tema afro. Entonces a partir de allí comienza todo un trabajo. Líder do MSNA, homem afrocolombiano, I-2010 (grifos meus).

Nesse mesmo período a gente trabalhou com Ricardo Hurtado nesse documento que hoje é o Acordo 175. Foi um trabalho acompanhado pelo *concejal* Bruno Díaz e parte de seus assessores, mas obviamente foi um trabalho de... Ali nós nos empenhamos de que era preciso construir uma norma da qual se desdobrou uma política pública para a população afrobogotana. Ali também minha organização teve um papel muito importante sendo que no dia da votação da norma no “*Concejo de Bogotá*” somente nos levamos o pessoal para apoiar, as outras pessoas não foram. Eu acho que isso faz o diferencial entre os que participam desde seus escritórios e a gente que realmente participa, eu sempre falo isso. Tem pessoas que... a gente não pode dizer eu participo só, tem que estar nos momentos importantes, nos cenários. Esse foi um momento muito importante porque até os próprios *concejales* perguntavam para a

gente «cadê a população afro de Bogotá?». A gente sente muita tristeza porque no dia da votação do Acordo 175 somente minha organização e ASNEA, o parceiro Javier Córdoba, levamos um grupo de pessoas. Embora isso tenha acontecido assim, o Acordo foi aprovado. Logo construímos uma matriz sobre o que tinha que ser a política pública; porque a matriz já havíamos construído no conselho territorial sobre o que devia ser a política pública e as propostas de inclusão do tema afro nos programas do Distrito. Então desde esse momento é que tem começado todo o trabalho. Líder do MSNA, homem afrocolombiano, I-2010 (grifos meus)

Embora esta liderança reconheça que a PPPARB foi produto de um trabalho articulado, não conseguiu convocar uma ampla participação. Ele reconhece que se tratou de um processo com pouco acompanhamento por parte das organizações e lideranças do MSNA, nos momentos iniciais de aprovação da PPPARB por parte do “*Concejo de Bogotá*”.

Já na fala de uma funcionária envolvida no processo, o traço principal e o maior mérito da PPPARB se encontra em seu caráter participativo, como explicita em sua fala:

Entonces para mí el mayor énfasis que se ha tenido, desde mi vinculación al Instituto y lo que he podido ver como ciudadana es la metodología de espacios concertados. Es decir, el Estado y el Distrito se baja de esa categoría de experticie para decirle a la población “construyamos juntos y en corresponsabilidad”. Me parece muy importante porque en este momento la comunidad negra afrocolombiana puede decir que ha tenido voz y voto en lo que la ha afectado dentro de la ciudad. A pesar de que nos falta avanzar muchísimo eso ha sido un énfasis bastante interesante porque como te digo el Estado entra en otro tipo de relación con la comunidad negra, afrocolombiana para poder construir algo que nos afecta, como te digo, a todos y todas. Funcionaria da prefeitura, mulher afrocolombiana, I-2010 (grifos meus).

Então, para mim a maior ênfase dada, desde minha vinculação a instituição e o que tenho podido ver como cidadã, é a metodologia de espaços de articulação. Ou seja, o Estado, o Distrito utiliza-se do seu lugar de *expert* para lhe dizer à população: vamos construir juntos e em co-responsabilidade. Eu acho que isso é muito importante porque neste momento a comunidade negra afrocolombiana pode dizer que tem tido voz e voto no que a tem afetado na cidade. Apesar de que ainda nos falta muito para avançar, essa ênfase tem sido muito interessante porque, como eu estou te falando, o Estado entra em outro tipo de relação com a comunidade negra, afrocolombiana para construir algo que nos afeta, todos e todas. Funcionaria da prefeitura, mulher afrocolombiana, I-2010 (grifos meus).

Na sua perspectiva a formulação da PPPARB tem permitido dar voz à toda a “comunidade negra afrocolombiana” que mora na cidade. Isto foi possível, segundo essa funcionária, pela incorporação de metodologias participativas e a abertura do Distrito a mecanismos de concertação. Esse discurso de exaltação da

construção articulada coincide com o que o Estado distrital explicita nos documentos da PPPARB:

La Administración Distrital concertó con la Comisión Consultiva Distrital para Comunidades Negras la Política y el Plan Integral de Acciones Afirmativas para la Población Afrodescendiente que se expide, para hacer de Bogotá una ciudad ejemplarmente incluyente de la diversidad étnica y cultural y garantizar el mejoramiento de la calidad de vida de los afrodescendientes¹⁰⁷. (Considerando, Decreto n°151/2008) (grifos meus)

Não obstante, nas falas de algumas lideranças do MSNA e algumas das pessoas denominadas “beneficiárias” da PPPARB, a participação através dos representantes da CCDCN é criticada. Embora reconheçam a importância da CCDCN, consideram que muitas representantes não se encontram qualificados politicamente e têm interesses que se superpõem às necessidades das pessoas negras na cidade.

Yo no rechazo a la Consultiva [CCDCN] como tal, no por ser el ente representativo. Más bien es por la forma como lo manejan y la forma como ellos negocian con el Distrito, con el Estado que es a la conveniencia de ellos y no a la conveniencia de las comunidades. Mira lo que pasa es que ellos sí presentan como propuestas y las luchan y las pelean pero no porque eso va a beneficiar a la comunidad sino porque luego se presenta el proyecto, ya va direccionado. Entonces si ellos no pueden ponen otras organizaciones las cuales las colocan ahí y las presentan pero ellos son los que van dando... o sea ellos direccionan quién va hacer el proyecto entonces eso nunca va llegar a las comunidades. Yo creo que la Administración debería colocarle más cuidado a eso porque los recursos están, los recursos llegan, o sea no como nosotros quisiéramos pero llegan, o sea salen, no llegan, porque si llegaran, llegarían a nosotros, salen los recursos pero no tienen ningún impacto positivo en las comunidades, las comunidades no nos vemos beneficiadas de esos recursos. Lider MSNA, homem afrocolombiano, I-2010.

Eu não rejeito a Consultiva [CCDCN] como tal, não, porque esse é um órgão representativo. Mas pela forma como as pessoas que estão neste espaço agem e negociam com o Distrito, com o Estado e que é a da conveniência deles e não a conveniência das comunidades. Olha, eles sim apresentam propostas e lutam para que sejam aceitas mas essa luta não beneficia à comunidade, essa luta já se encontra direcionada. Então eles não conseguem o benefício diretamente para eles, botam outras organizações parceiras... ou seja eles escolhem a organização que vai se beneficiar de determinado projeto e por isso o benefício nunca vai chegar para a comunidade. Eu acho que a Administração tem que prestar mais atenção nisso porque os recursos estão... os recursos chegam, ou seja, não como queríamos ou seja,

¹⁰⁷ A Administração Distrital articulou-se com a *Comisión Consultiva Distrital para Comunidades Negras* a Política e o Plano Integral de Ações Afirmativas para a População Afrodescendente para fazer de Bogotá uma cidade modelo de inclusão da diversidade étnica e cultural e garantir a melhoria da qualidade de vida dos afrodescendentes.

saem, não chegam, porque se chegassem, chegaria a nós mas saem mais não tem nenhum impacto positivo nas comunidades, as comunidades não temos benefício direto. Lider MSNA, homem afrocolombiano, I-2010.

Isto, para uma jovem afrocolombiana, deslegitima a representação que a CCDCN exerce ante o Distrito:

Lo que yo he visto... lo que pasa es que ahí [en la CCDCN] hay unas organizaciones que pertenecen a ese espacio y esas organizaciones pelean mucho el seguir perteneciendo a ese espacio, entonces no le dan la oportunidad a otras organizaciones -mucho menos a jóvenes- para que pertenezcan a esos espacios. (...) Creo que eso es más que todo porque ellos tienen posibilidades de acceder a los proyectos, a ellos les llega primero la información de acceso a los proyectos. Entonces ellos están como «cómo se beneficia mi organización, cómo se beneficia mi localidad». Entonces es como un espacio muy egoísta, o sea caen en el yoísmo, solamente yo, mi grupo vamos a salir adelante, vamos a hacer esto, vamos a hacer lo otro. Entonces por eso no dejan que otras personas, que otros grupos lleguen a ese espacio. Lider MSNA, mulher, jovem afrocolombiana, I-2010.

O que é visto, o que ocorre é que aí [na CCDCN] tem umas organizações que pertencem a esse espaço e essas organizações fazem de tudo para continuar pertencendo a esse espaço e não dão a oportunidade a outras organizações –muito menos a jovens- para que pertençam a esses espaços. (...) Eu acho que isso acontece porque eles estando nesse lugar podem ter primeiro as informações de acesso aos projetos. Então eles estão como “como se beneficia minha organização, como se beneficia minha localidade” Então é como um espaço muito egoísta, ou seja, os representantes escorregam num “EUísmo”, somente eu, somente meu grupo vai fazer isto ou aquilo. Então por isso não deixam que outras pessoas, que outros grupos cheguem também a esse espaço. Lider MSNA, mulher, jovem afrocolombiana, I-2010.

Outras lideranças consideram que a CCDCN não garante a presença da pluralidade da diferença étnico-racial, sendo restrita a grupos predominantemente da região do Pacífico (especialmente do departamento do Chocó), sem dar garantias de representatividade para pessoas negras provenientes do Caribe continental e insular ou de regiões do interior do país.

Aquí en Bogotá hay cientos de organizaciones y uno llega a la Consultiva [CCDCN] por elección si? Entonces creo que son, creo que se habla de 230 o algo así de organizaciones, 230 contra una organización, qué hacemos ahí?, absolutamente nada si? Eso no quedó reglamentado ni para los palenqueros, ni para los raizales. Yo la verdad no sé si hay alguna organización palenquera en Bogotá pero nosotros sí existimos, estamos inscritos ante el Ministerio del interior.

Sin embargo, cuando se hizo la reforma del Decreto 2248 o sea ahora estamos hablando del Decreto 3770 no se tuvo en cuenta esa particularidad de los raizales y no se le garantizó un cupo si? o una representación a los raizales sino que simple y llanamente se colocó un título si?, yo lo llamo un título: la población negra, afrocolombiana, raizal

y palenquera pero que en la realidad no es eso. En la realidad no es eso porque qué garantías tenemos los raizales que tenemos una sola organización en Bogotá y competir al lado de 230 organizaciones afro, absolutamente ninguna garantía!, si? Lider MSNA, mulher raizal, I-2010.

Em Bogotá existem centenas de organizações e a gente chega na Consultiva por eleição sim? Eu acho que existem aproximadamente 230 ou algo assim de organizações e são essas organização contra a organização da gente, e então, que a gente faz ai? Nada, absolutamente nada, sim? Isso não ficou regulamentado, nem para a gente, nem para os “palenqueros”, nem para os “raizales”. Na verdade nem sei se existe uma organização palenquera em Bogotá, mas nós nossa organização existe sim, estamos inscritos no Ministério do Interior.

Sem dúvida, quando se fez a reforma do Decreto n° 2248, que agora estamos falando no Decreto n° 3770, não se levou em conta essa particularidade dos “raizales” não se garantiu um porcentual, ou uma representação aos raizales, simplesmente se botou no título do decreto: população negra, afrocolombiana, raizal e palenquera mas na realidade não é nada disso. Na realidade não temos garantias, porque quais garantias vamos ter os raizales que temos somente uma organização em Bogotá para concorrer do lado de 230 organizações afro? Nenhuma!, sim?.. Lider MSNA, mulher raizal, I-2010.

Estas críticas sugerem contrapontos ao processo de articulação que é apresentado de maneira insistente, tanto no documento da PPPARB como em algumas das análises das funcionárias envolvidas no processo da política. Tal vez essas críticas mostrem que o órgão de interlocução e articulação (CCDCN) criado para as “Comunidades Negras” pela lei n° 70/1993 tem dificuldades em responder e representar à pluralidade da diversidade étnico-racial presente em Bogotá. Isto porque trata-se de um órgão que enfoca especificamente às “Comunidades Negras”, sem dar lugar diferença ampliada (Zambrano, 2006) relacionada com especificidades de gênero, geração, origem regional, etc., nos processos de articulação para a formulação de intervenções para atender as necessidades das pessoas negras.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os discursos do Estado colombiano, no que se refere ao reconhecimento da diversidade étnico-racial, parecem expressar a idéia de justiça ampliada que envolve valorização, proteção e reprodução da diferença. A Lei nº 70/1993 é uma das expressões específicas do discurso da proteção e do reconhecimento da diferença étnica e cultural”. Esta lei torna-se a primeira voltada para a diferença étnico-racial no país, tendo como alvo as “Comunidades Negras”. Na lei nº 70/1993 o Estado nacional reconhece uma série de direitos para as “Comunidades Negras” sendo seu aspecto mais destacado o direito à propriedade da terra localizada em zonas rurais e a abertura à participação em alguns espaços de articulação e representação política.

O discurso do reconhecimento proposto na referenciada lei, em parte, se constrói com a participação de alguns acadêmicos, pelas dinâmicas de mobilização política nacional e articulações destas com movimentos internacionais. Uma parte do MSNA liderou a pressão junto ao Estado, na conjuntura da CP-91, para conseguir que as pessoas negras fossem visibilizadas na nova Constituição, o que resultou na expedição de um artigo transitório que abriu espaço à formulação da lei nº 70/1993. Por outro lado, esse processo de mobilização decorreu de um contexto internacional favorável, no qual vários países e organizações supranacionais produziam manifestações (convênios, conferências) para comprometer os Estados na garantia de reprodução da diversidade cultural e no combate a fenômenos de discriminação racial e racismo no mundo.

Embora esta lei seja apresentada como mecanismo de realização do ideal constitucional de “proteger e reconhecer a diversidade étnica e cultural”, representada pelas “Comunidades Negras”, seu discurso apresenta tensões relacionadas com o conflito entre unidade e diversidade. Dessa tensão resulta uma lei que: por um lado propõe ações para que as “Comunidades Negras” tenham a propriedade de seus territórios, gerem processos de etnoeducação, tenham o controle doméstico de seus recursos e participem em espaços de articulação com o Estado em relação a tomada de decisões sobre suas terras e

recursos. Mas, ao mesmo tempo, muitas dessas ações têm como marco geral propostas já formuladas pelo Estado nacional. As ações também se encontram inseridas numa estrutura burocrática onde a questão étnico-racial tem pouca relevância.

Muito embora o Estado acione a noção de interculturalidade em alguns de seus discursos legais isso não ocorre na perspectiva de um diálogo intercultural em igualdade de status. O discurso de reconhecimento das “Comunidades Negras” da lei nº 70/1993 parece se dissolver em favor da unidade do Estado-nação branco-mestiço. No âmbito dessa lógica o Estado termina por se sobrepor a sua diversidade étnico-racial, traçando espaços nos quais as “Comunidades Negras” devem se incorporar. Essa incorporação não tem acontecido como no Estado republicano do século XIX, quando se tentava apagar as diferenças com base em ideologias nacionalistas como da mestiçagem triétnica. Embora ditas ideologias ainda persistam, a atual incorporação das diferenças na unidade se faz amparada pelos discursos em favor do reconhecimento às diferenças, que não obstante deixam inalteradas as bases que configuram “o marco” e a “ordem” do Estado.

No nível do Estado distrital somente, em 2005 -quatorze anos depois da CP-91 e doze anos depois da oficialização da lei nº 70/1993- se promoveu uma política pública específica para as pessoas negras que moram na cidade. A PPPARB se constitui, também, como uma iniciativa acompanhada por alguns membros do MSNA e insere-se no ambiente internacional em favor do combate às discriminações raciais e o racismo, promovido nas conferências de Santiago (2000) e Durban (2001). A PPPARB afirma reconhecer como sujeitos de intervenção os “afrodescendentes” no intuito de remediar sua “exclusão” (social, econômica, política e cultural) e “proteger e reconhecer sua diversidade étnica e cultural”.

Em seu discurso normativo, a PPPARB parece se configurar como uma proposta para fazer de Bogotá uma sociedade “includente” ou seja, pluriétnica, multicultural e intercultural. Com base nessa idéia, o Estado distrital propõe um conjunto de princípios, linhas de ação e estratégias voltadas para garantir a reprodução da diferença dos “afrodescendentes” na cidade.

Porém, a PPPARB também não consegue se descolar das lógicas e racionalidades que hegemonizam os projetos do Estado, subalternizando a diferença étnico-racial. A intenção em respeitar a diversidade e impor a homogeneidade apresenta-se em ações e nos discursos operacionais de alguns das gestoras da política. A falta de uma institucionalidade específica, descentralizada e com orçamento próprio para desenvolver ações relacionadas à questão étnico-racial é uma das objetivações práticas desse descompasso. A política efetiva-se adaptada à burocracia já existente e aos programas e projetos propostos pelo Estado e pelo governo distrital. Os recursos designados para sua implementação encontram-se espalhados em várias instituições, sem uma linha clara de execução, levando a ações que se duplicam e que possuem pouca articulação entre si. Por outro lado, o orçamento destinado para cada setor não reflete o interesse pela reprodução da diferença étnico-racial, concentrando-se em investimentos em assistência social, saúde e educação sendo o setor cultura o que menor alocação de recursos tem.

O fato de não haver orçamento específico e estrutura específicas para a PPPARB é percebido como positivo por algumas funcionárias que consideram desnecessária a criação de instituições especializadas para implementar a PPPARB. Com esta lógica, pretendem integrar a questão étnico-racial nas dinâmicas já existentes da burocracia por considerar uma ameaça à hegemonia do Estado a criação de estruturas estatais especializadas no atendimento às pessoas negras.

Por outro lado a PPPARB tem recebido críticas de algumas das lideranças do MSNA, por não contemplar a criação de uma institucionalidade específica. Para eles, isto seria fundamental para a construção de uma agenda sistemática do Estado em torno da questão. Para algumas das pessoas denominadas “beneficiárias” da PPPARB há problemas, também, no viés que assumem as ações de implementação e no próprio processo de formulação da política. Algumas destas pessoas consideram que a PPPARB foi uma política construída em articulação com um grupo reduzido de lideranças do MSNA, que pertencem à CCDCN. Isso colocaria sob suspeita suas propostas por considerarem que a dinâmica da representação na CCDCN transforma-a em um espaço reduzido e monopolizado, sem abertura para pessoas jovens, pessoas de algumas regiões

do país (do Caribe) e “raizales” que fazem parte da pluralidade da diversidade étnica da cidade. Por esse vício no processo de articulação consideram que as ações decorrentes da Política não atingem as pessoas negras que se encontram fora dos circuitos de representação reconhecidos pelo Estado. Outras pessoas ditas “beneficiárias” criticam a ênfase nas ações voltadas na expressão artística por considerar que, embora estas sejam importantes para visibilizar as pessoas negras, não conseguem gerar processos para a reprodução das culturas dessas pessoas na cidade, nem estimulam o seu reconhecimento como parte da diversidade da cidade. Finalmente, algumas das pessoas denominadas “beneficiárias” criticam que algumas das ações do Estado retiram o conteúdo racial da diversidade com a justificativa de combater o preconceito. Consideram que “a cor” teria que ser ressaltada em termos positivos e não apagada com campanhas contra o racismo.

A idéia de “inclusão”, objetivada nas ações das instituições do Distrito e nos discursos de suas gestoras, parece absorver a idéia de “proteção e reconhecimento da diferença étnica e cultural”. Esta absorção adia a construção prática –através da implementação da PPPARB- de um multiculturalismo alternativo ou emancipatório, que ofereça um reconhecimento da diferença, do direito à diferença e ao mesmo tempo estimule as relações e o vínculo social para a “coexistência ou construção de uma vida em comum além das diferenças de vários tipos” (Santos, 2003, p. 33).

A PPPARB, e a forma como até então tem sido implementada, com base nas idéias de cidadania democrática clássica, procurando inserir a diferença étnico-racial dentro de categorias homogeneizantes como “os pobres” ou “os mais vulneráveis” e nas estruturas burocráticas já existentes. Esta ênfase contradiz muitos dos apontamentos discursivos da PPPARB que exprimem idéias de reconhecimento e valorização da diferença étnico-racial.

A PPPARB configura uma tensão entre, por um lado, o discurso da construção de uma sociedade incluyente em termos da diversidade e, por outro, a gestão da política pública que se orienta por uma perspectiva de homogeneização

Tanto na lei nº 70/1993, quanto na PPPARB, lógicas de justiça social e justiça para o reconhecimento configuram-se projetos tensionados e contraditórios de produção e reprodução do Estado. Na primeira, esta tensão se expressa de

maneira especial entre, por um lado, a sujeição em que se encontra a diversidade étnico-racial das “Comunidades Negras” aos projetos do Estado e a definição singular da “cultura afrocolombiana”, por outro lado, se encontra o discurso de reconhecimento de alguns de direitos com os quais procura reproduzir a particularidade cultural dessas comunidades: titulação de terras, etnoeducação, processos de articulação. Na PPPARB, essa tensão se encontra entre a proposta de intervenções para garantir aos “afrodescendentes” a reprodução de sua diversidade étnico-racial e ações dão prioridade à unidade do Estado que desconsideram essa diversidade.

Permanece aberta para o Estado colombiano a questão de como mudar estruturas sociais e culturais em favor da valorização das diferenças étnico-raciais. Da mesma forma que outros Estados nacionais que vivenciam o dilema entre diversidade e unidade que como afirma Kymlicka (1996) é uma dificuldade vivenciada por todos os Estados modernos.

REFERENCIAS

AGIER, MICHEL e PEDRO QUINTÍN. Política, cultura y autopercepción: las identidades en cuestión. In: LUIZ CLAUDIO BARCELOS e FERNANDO URREA (Ed.). **Gente negra en Colombia. Dinámicas sociopolíticas en Cali y el Pacífico**. Medellín: Lealon, 2004. p.397-410

AGUDELO, CARLOS EFRÉN. Política y organización de poblaciones negras en Colombia. **Documento de Trabajo. Hacer política en el Pacífico Sur. Aproximaciones**: 2-38 p. 1999.

_____. Nuevos actores sociales y relegitimación del Estado. Estado y construcción del movimiento social de comunidades negras en Colombia. **Análisis Político**, n. 43, p. 1-33. 2001.

_____. La constitución Política de 1991 y la inclusión ambigua de las poblaciones negras. In: JAIME AROCHA (Ed.). **Utopía para los excluidos**. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2004. p. 179-203

_____. No todos vienen del río: construcción de identidades negras urbanas y movilización política en Colombia. In: EDUARDO RESTREPO e AXEL ROJAS (Ed.). **Conflicto e (in) visibilidad. Retos en los estudios de la gente negra en Colombia**. Bogotá, 2004. p. 173-193

ALCALDIA DE BOGOTÁ. Decreto 546 "Por el cual se reglamentan las Comisiones Intersectoriales del Distrito Capital" 2007.

_____. Política Pública Distrital y el Plan Integral de Acciones Afirmativas, para el Reconocimiento de la Diversidad Cultural y la Garantía de los Derechos de los Afrodescendientes (PPDA). Decretos 157 y 404 2008.

_____. Plan Integral de Acciones Afirmativas para el reconocimiento de la diversidad cultural y la garantía de los derechos de los y las afrodescendientes. SECRETARIA DISTRITAL DE PLANEACIÓN: Alcaldía: 121 p. 2010.

ALCALDÍA DE BOGOTÁ. **Política Pública Distrital y Plan Integral de Acciones Afirmativas para el reconocimiento de la diversidad cultural y la garantía de los derechos de los afrodescendientes**. Alcaldía Mayor de Bogotá. Bogotá: 28 de marzo, p.75. 2006

ALCALDIA DE BOGOTÁ e SECRETARIA DISTRITAL DE PLANEACIÓN. Bogotá: una ciudad positiva en el reconocimiento de los derechos de la población afrodescendiente. Avance en el Plan Integral de Acciones Afirmativas 2009-2012: IDPAC

http://www.participacionbogota.gov.co/index.php?option=com_content&view=article&id=1462:et-noticias&catid=254:et-afros: 21 p. 2010 (acceso 13.12.2010).

ALMARIO, OSCAR. **Los renacientes y su territorio. Ensayos sobre la etnicidad negra en el Pacífico surcolombiano.** Medellín: Pontificia Universidad Javeriana, Concejo de Medellín. 2003

APRILE-GNISET, JACQUES. Notas sobre la trayectoria del poblamiento del Pacífico. In: AXEL ROJAS (Ed.). **Estudios afrocolombianos. Aportes para un estado del arte.** Popayán: Universidad del Cauca, 2004. p.261-283

ARAÚJO, MARIA DO SOCORRO SOUZA DE. **Fome de pão e de beleza: pobreza, filantropia e direitos sociais.** São Luís: Edufma. 2009. 312 p.

AROCHA, JAIME. La inclusión de los Afrocolombianos, ¿una meta inalcanzable? In: LUZ ADRIANA MAYA (Ed.). **Los Afrocolombianos.** Bogotá: Instituto Colombiano de Cultura Hispánica, 1998. p. 339-345

_____. Entidades afrocolombianas vacías. Currulaos con maracas. In: ARTURO LAGUADO (Ed.). **La política social desde la Constitución de 1991 ¿una década perdida?** Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2004. p. 245-255

AROCHA, JAIME e NINA S. DE FRIEDEMANN. Marco de referencia histórico-cultural para la ley sobre derechos étnicos de las comunidades negras en Colombia. **América Negra**, n.5, p.155-172. 1993.

BADIA, GUSTAVO, SUSANA CAMPARI, HUGO CORMICK, PATRICIA DOMÉNECH e ROBERTO MONTENEGRO. Descentralización, desconcentración, centralización. Un análisis desde las funciones del Estado. **CAMBIOS**, v. 2, n. 3. 1992.

BARBARY, OLIVIER, HÉCTOR FABIO RAMÍREZ e FERNANDO URREA. Identidad y ciudadanía afrocolombiana en el Pacífico y Cali. In: OLIVIER BARBARY e FERNANDO URREA (Ed.). **Gente negra en Colombia. Dinámicas sociopolíticas en Cali y el Pacífico.** Medellín: Lealon, 2004. p. 245-282

BOLÍVAR, INGRID. Ciudadanía multicultural y creación de un espacio público: el caso del Chocó y la Ley 70 de 1993. In: ELSSY BONILLA CASTRO (Ed.). **Formación de investigadores. Estudios sociales y propuestas de futuro.** Bogotá: Tercer Mundo, COLCIENCIAS, 1998. p. 107-149

BONILLA, DANIEL. **La constitución multicultural.** Bogotá: Siglo del Hombre, Universidad de los Andes, Universidad Javeriana. 2006. 298 p.

BOURDIEU, PIERRE. Espíritus de Estado. Gênese e estrutura do campo burocrático. In: PIERRE BOURDIEU (Ed.). **Razões práticas.** São Paulo: Papyrus, 1994. p. 91-135

_____. Linguagem e poder simbólico. In: PIERRE BOURDIEU (Ed.). **A Economia das trocas lingüísticas: o que falar quer dizer.** São Paulo: Linguagem e poder simbólico, 1996. p.81-126

_____. Compreender. In: PIERRE BOURDIEU (Ed.). **A miséria do mundo**. Rio de Janeiro: Vozes, 1998. p.693-732

_____. Capítulo II. Introdução a uma sociologia reflexiva. In: PIERRE BOURDIEU (Ed.). **O poder simbólico**. Rio de Janeiro: Bertrand, 2007. p.17-58

CENTRO DE ESTUDIOS FRANTZ FANON. El negro y el carácter de las relaciones inter-étnicas en Colombia. In: ALEXANDER CIFUENTES (Ed.). **La participación del negro en la formación de las sociedades latinoamericanas**. Bogotá: Instituto Colombiano de Antropología, Instituto Colombiano de Cultura, 1986. p. 189-196

CENTRO DE ESTUDIOS SOCIALES, CES. Programa Estratégico de Investigación: Ciudadanías Incluyentes. Bogotá: 48 p. 2006.

CHARRY JOYA, CARLOS ANDRÉS. En el transcurso de la 'colombianización': el archipiélago de San Andrés visto por funcionarios del Estado colombiano (1888-1924). **Sociedad y economía**, v. 2, Abril, p. 73-94. 2002.

CHIARA, MAGDALENA e MARÍA MERCEDES DI VIRGILIO. Conceptualizando la gestión social. In: MAGDALENA CHIARA e MARÍA MERCEDES DI VIRGILIO (Ed.). **Gestión de la política social: conceptos y herramientas**. Buenos Aires: Prometeo, 2009. p. 53-86

COELHO BESERRA, MARÍA ELIZABETH. Povos indígenas e ações afirmativas. **Ciências Humanas em revista**, v.5, n. Especial, p.65-74. 2007.

_____, Ed. **Estado multicultural e políticas indigenistas**. São Luis: EDUFMA/CNPQ, p.240. 2008.

CONCEJO DE BOGOTÁ. Acuerdo 175 "Por medio del cual se establecen los lineamientos de la Política Pública para la Población Afrodescendiente residente en Bogotá y se dictan otras disposiciones" 2005.

_____. Acuerdo 257 "Por el cual se dictan normas básicas sobre la estructura, organización y funcionamiento de los organismos y de las entidades de Bogotá, Distrito Capital, y se expiden otras disposiciones" 2006.

_____. Acuerdo 308. Por el cual se adopta el plan de desarrollo económico, social, ambiental y de obras públicas para Bogotá, D.C. 2008-2012 "Bogotá Positiva: para vivir mejor" 2008.

CONGRESO DE COLOMBIA. Ley 70 "Por la cual se desarrolla el artículo transitorio 55 de la Constitución Política" 1993.

CUNIN, ELISABETH. La política étnica entre alteridad y estereotipo. Reflexiones sobre las elecciones de marzo de 2002 en Colombia. **Análisis Político**, n. 48, p. 77-93. 2003.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA. Colombia una nación multicultural. Su diversidad étnica: DANE: 47 p. 2007.

DÍAZ DÍAZ, RAFAEL ANTONIO. **Esclavitud, región y ciudad. El sistema esclavista urbano y urbano-regional en Santafé de Bogotá, 1700-1750.** Bogotá: Centro Editorial Javeriano. 2001. 276 p.

DUNCAN, QUINCE **Acción Afirmativa en el contexto afrodescendiente. Los casos de Brasil, Colombia y Perú (documento de trabajo en versión preliminar).** Encuentro estratégico de organizaciones-redes por la incidencia. Costa Rica: Instituto Interamericano de Derechos Humanos 2003 (19 a 21 de agosto). 55 p.

DUQUE PALACIOS, SAYLY. Legislación afrocolombiana. **Revista Foro Cívico: Minorías y derechos humanos:** 15-17 p. 2006.

ESCOBAR, ARTURO. Diferencia, nación y modernidades alternativas. In: ARTURO ESCOBAR (Ed.). **Más allá del tercer mundo. Globalización y diferencia.** Bogotá: Universidad del Cauca, ICANH, 2005. p. 93-119

_____. "Mundos y conocimientos de otro modo": el programa de investigación de modernidad/colonialidad. In: ARTURO ESCOBAR (Ed.). **Más allá del tercer mundo. Globalización y diferencia.** Bogotá: Universidad del Cauca, ICANH, 2005. p. 63-91

FALS BORDA, ORLANDO. Constituyentes de 1991 también defendimos a los afrocolombianos. **América Negra**, n.6, Diciembre, p.221-225. 1993.

FIGUEIREDO, ARGELINA MARIA CHEIBUB e MARCUS FARIA FIGUEIREDO. **Avaliação política e avaliação de políticas: um quadro de referência teórica.** Instituto de Estudos Econômicos, Sociais e Políticos de São Paulo. São Paulo, p. 39. 1986

FORBES, OKLEY. La situación sociolingüística del Archipiélago de San Andrés y Providencia. In: ALEXANDER CIFUENTES (Ed.). **La participación del negro en la formación de las sociedades latinoamericanas.** Bogotá: Instituto Colombiano de Antropología, Instituto Colombiano de Cultura, 1986. p. 143-152

FRASER, NANCY. Reconhecimento sem ética? **Lua Nova**, n.70, p.101-1. 2007.

FRASER, NANCY e AXEL HONNETH. **¿Redistribución o reconocimiento?. Un debate político-filosófico.** Madrid: Morata. 2006

FREY, KLAUS. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 21, p. 211-259. 2000.

GALLARDO, JUVENCIO. Colonización educativa y cultural en San Andrés Islas. In: ALEXANDER CIFUENTES (Ed.). **La participación del negro en la formación**

de las sociedades latinoamericanas. Bogotá: Instituto Colombiano de Antropología, Instituto Colombiano de Cultura, 1986. p. 159-166

GARCÍA SÁNCHEZ, ANDRÉS. Políticas étnicas afrocolombianas en educación superior: dinámicas identitarias en la Universidad de Antioquia. In: CLAUDIA MOSQUERA ROSERO-LABBÉ e LUIZ CLAUDIO BARCELOS (Ed.). **Afro-reparaciones: Memorias de la Esclavitud y Justicia Reparativa para negros, afrocolombianos y raizales.** Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Ciencias Humanas, Centro de Estudios Sociales-CES, 2007. p. 661-689

GRUESO CASTIBLANCO, LIBIA. La población afrodescendiente y su referencia como sujeto de ley en el desarrollo normativo de Colombia. Punto de partida para definir niveles de Reconocimiento y Reparación. In: CLAUDIA MOSQUERA ROSERO-LABBÉ e LUIZ CLAUDIO BARCELOS (Ed.). **Afro-reparaciones: Memorias de la Esclavitud y Justicia Reparativa para negros, afrocolombianos y raizales.** Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Ciencias Humanas, Centro de Estudios Sociales-CES, 2007. p. 619-645

GUIBERNAU I BERDUN, MONTSERRAT. Estados sem Nação. In: MONTSERRAT GUIBERNAU I BERDUN (Ed.). **Nacionalismos: o estado nacional e o nacionalismo no século XX.** Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1997. p.126-138

_____. Nacionalismo, racismo e fascismo. In: MONTSERRAT GUIBERNAU I BERDUN (Ed.). **Nacionalismos: o estado nacional e o nacionalismo no século XX.** Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1997. p.95-109

GUIMARÃES, ANTONIO SÉRGIO ALFREDO. A questão racial na política brasileira (os últimos quinze anos). **Tempo social**, v. 13, n. 2, p. 121-142. 2001.

HOFFMANN, ODILE. Políticas agrarias, reformas del Estado y adscripciones identitarias: Colombia y México. **Análisis Político**, n. 34, p. 3-23. 1998.

_____. ¿"La política" vs "lo político"? La estructuración del campo político contemporáneo en el Pacífico Sur colombiano". **Documento de Trabajo. Hacer política en el Pacífico Sur: algunas aproximaciones:** 39-71 p. 1999.

HURTADO, MARY LUCÍA. La construcción de una nación multiétnica y pluricultural. In: ARTURO ESCOBAR e ALVARO PEDROSA (Ed.). **Pacífico. ¿desarrollo o diversidad?** Bogotá: Ecofondo, Cerec, 1996. p. 329-352

HURTADO, TEODORA. Treinta años de protesta social: el surgimiento de la movilización étnica afrocolombiana en el norte del Cauca. **Documento de Trabajo:** 32-63 p. 2000.

HURTADO, TEODORA e FERNANDO URREA. Políticas y movimiento social negro agrario en el norte del Cauca. In: OLIVIER BARBARY e FERNANDO

URREA (Ed.). **Gente negra en Colombia. Dinámicas sociopolíticas en Cali y el Pacífico**. Medellín: Lealón, 2004. p. 358-396

KYMLICKA, WILL. **Ciudadanía multicultural. Una teoría liberal de los derechos de las minorías**. Barcelona: Paidós. 1996

KYMLICKA, WILL e WAYNE NORMAN. El retorno del ciudadano. Una revisión de la producción reciente en teoría de la ciudadanía. **A&orA**, n.7, invierno, p.5-42. 1997.

LANDER, EDGARDO. Limites atuais do potencial democratizados da esfera pública não-estatal. In: LUIZ CARLOS BRESSER PEREIRA e NURIA CUNILL GRAU (Ed.). **O público não estatal na reforma do Estado**. Rio de Janeiro: CLAD, Fundação Getulio Vargas, 1999. p.452-490

_____. Ciências sociais: saberes coloniais e eurocêntricos. In: EDGARDO LANDER (Ed.). **A colonialidade do saber**. Buenos Aires: CLACSO, 2005. p. 17

LASSO, MARIXA. Un mito republicano de armonía racial: raza y patriotismo en Colombia, 1810-1812. **Revista de Estudios Sociales**, n. 27, agosto, p. 32-45. 2007.

LEÓN DÍAZ, RUBY ESTHER Trabajo Social Intercultural: Algunas reflexiones a propósito de la intervención social con una comunidad indígena en el Trapecio Amazónico Colombiano. **Palabra Palabra Que Obra**, v. 8, p. 154 - 171. 2007.

LEÓN DÍAZ, RUBY ESTHER. "Ações afirmativas como mecanismo de focalização": desvalorização da justiça reparativa para pessoas negras, afrocolombianas, raizales, palenqueras. **IV Jornada Internacional de Políticas Públicas. Neoliberalismo e lutas sociais. Perspectivas para as políticas públicas**. São Luis-MA: Programa de pós-graduação em Políticas Públicas, Universidade Federal do Maranhão 2009.

LEÓN DÍAZ, RUBY ESTHER e NINI JOHANNA CORTEZ PERDOMO. Comunidades indígenas: ¿víctimas pasivas o agentes reflexivos frente al ecoturismo? Algunas consideraciones a partir de un proceso de intervención en el Trapecio Amazónico. **Revista Trabajo Social**, v.9, p.74 - 87. 2007.

MARSHALL, T.H. Ciudadania e classe social. In: T.H. MARSHALL (Ed.). **Ciudadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967. p.57-114

MIGNOLO, WALTER. Introdução: a gnose e o imaginário do sistema mundial colonial/moderno. In: WALTER MIGNOLO (Ed.). **Historias locais/projetos globais. Colonialidade, saberes subalternos e pensamento liminar**. Belo Horizonte: UFMG, 2003. p. 23-76

MOSQUERA, JUAN DE DIOS. **Las comunidades negras de Colombia : pasado, presente y futuro**. Medellín: Lealón. 1986. 165 p.

_____. **Las comunidades negras de Colombia hacia el siglo XXI: historia, realidad y organización.** Santafé de Bogotá: Docentes. 2000. 153 p.

_____. **Racismo y discriminación racial en Colombia.** Bogotá: Docentes. 2000. 44 p.

_____. **La población afrocolombiana: realidad, derechos y organización.** Bogotá: Cimarrón. 2007. 214 p.

MOSQUERA ROSERO-LABBÉ, CLAUDIA. La reforma del Estado y el fracaso del Estado-Nación: impactos sobre la nueva política pública social. In: PATRICIA CASTILLO, CARLOS CÓRDOBA e JEANNETH HERNÁNDEZ (Ed.). **Trocha Nacional Ciudadana: Sociedad civil construyendo nación.** Bogotá: DNP, 1998. p. 198-203

_____. Repensar la afrocolombianidad en la nación pluriétnica y multicultural. In: (Ed.). **VI Cátedra Anual de Historia 150 años de la abolición de la esclavización en Colombia. Desde la marginalidad a la construcción de nación.** Bogotá: Ministerio de Cultura, Aguilar, 2003. p. 500-507

_____. Pluralismos epistemológicos: hacia la valorización teórica de los saberes de acción. Una reflexión desde la intervención social a la población afrocolombiana desplazada. **Palimpsestus:** 262-276 p. 2006.

_____. Lecturas críticas de los talleres de salud sexual y reproductiva y de fortalecimiento cultural desarrollados con mujeres negras desterradas por el conflicto armado en Colombia. **Revista de Estudios Sociales,** n. 27, Agosto, p. 122-137. 2007.

_____. Reparaciones para negros, afrocolombianos y raizales como rescatados de la Trata Negrera Transatlántica y desterrados de la guerra en Colombia. In: CLAUDIA MOSQUERA ROSERO-LABBÉ e LUIZ CLAUDIO BARCELOS (Ed.). **Afro-reparaciones: Memorias de la Esclavitud y Justicia Reparativa para negros, afrocolombianos y raizales.** Universidad Nacional de Colombia, 2007. p. 213-276

_____. Los Bicentenarios de las Independencias y la ciudadanía diferenciada étnico-racial negra, afrocolombiana, palenquera y raizal. In: CLAUDIA MOSQUERA ROSERO-LABBÉ e RUBY ESTHER LEÓN DÍAZ (Ed.). **Acciones Afirmativas y ciudadanía diferenciada étnico-racial negra, afrocolombiana, palenquera y raizal.** Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Ciencias Humanas, Centro de Estudios Sociales-CES, 2009. p. 1-68

MOSQUERA ROSERO-LABBÉ, CLAUDIA e LUIZ BARCELOS, Eds. **Afro-reparaciones: Memorias de la Esclavitud y Justicia Reparativa para negros, afrocolombianos y raizales.** Bogotá D.C.: Universidad Nacional de Colombia, p. 794. 2007.

MOSQUERA ROSERO-LABBÉ, CLAUDIA, AGUSTIN LAÓ-MONTES e CÉSAR RODRÍGUEZ GARAVITO. Jornadas de trabajo raza, etnicidad y racismos. Debates sobre Acciones Afirmativas y reparaciones en Colombia. Universidad Nacional de Colombia-sede Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Ciencias Humanas, Centro de Estudios Sociales, Universidad de Massachusetts en Amherst. 18-19 marzo, 2008. p.

MOSQUERA ROSERO-LABBÉ, CLAUDIA e RUBY ESTHER LEÓN DÍAZ, Eds. **Acciones Afirmativas y ciudadanía diferenciada étnico-racial negra, afrocolombiana, palenquera y raizal. Entre Bicentenarios de las Independencias y Constitución de 1991.** Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Ciencias Humanas, Centro de Estudios Sociales, p. 918. 2009.

_____. Características generales de los programas sociales en las ciudades de Bogotá, Cartagena, Medellín, Pereira y San Andrés. El lugar del reconocimiento de la diferencia étnico-cultural o étnico-racial negra. In: CLAUDIA MOSQUERA ROSERO-LABBÉ e RUBY ESTHER LEÓN DÍAZ (Ed.). **Acciones Afirmativas y ciudadanía diferenciada étnico-racial negra, afrocolombiana, palenquera y raizal.** Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Ciencias Humanas, Centro de Estudios Sociales, 2009. p. 489-552

_____. Entre ciudadanía abstracta y universal y ciudadanía diferenciada étnico-racial negra. Escenarios posibles para su reconocimiento. In: CLAUDIA MOSQUERA ROSERO-LABBÉ e RUBY ESTHER LEÓN DÍAZ (Ed.). **Acciones Afirmativas y ciudadanía diferenciada étnico-racial negra, afrocolombiana, palenquera y raizal.** Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Ciencias Humanas, Centro de Estudios Sociales, 2009. p. 553-614

MOSQUERA ROSERO-LABBÉ, CLAUDIA, RUBY ESTHER LEÓN DÍAZ e MARGARITA RODRÍGUEZ MORALES. **Escenarios post-Durban para pueblos y personas negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras.** Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Ciencias Humanas, v. 1. 2009. 80 p. (Documentos de trabajo)

MOSQUERA ROSERO-LABBÉ, CLAUDIA, MAURICIO PARDO e ODILE HOFFMANN, Eds. **Afrodescendientes en las Américas: trayectorias sociales e identitarias.** Bogotá D.C: Universidad Nacional de Colombia, p. 609. 2002.

MOSQUERA ROSERO-LABBÉ, CLAUDIA e MARGARITA MARÍA RODRÍGUEZ MORALES. Hablar de racismos y discriminación racial: elementos para cuestionar la ideología de la igualdad racial en Colombia. In: CLAUDIA MOSQUERA ROSERO-LABBÉ e RUBY ESTHER LEÓN DÍAZ (Ed.). **Acciones Afirmativas y ciudadanía diferenciada étnico-racial negra, afrocolombiana, palenquera y raizal.** Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Ciencias Humanas, Centro de Estudios Sociales, 2009. p. 615-773

_____. Las Acciones Afirmativas vistas por distintos actores(as) institucionales. In: CLAUDIA MOSQUERA ROSERO-LABBÉ e RUBY ESTHER LEÓN DÍAZ (Ed.).

Acciones Afirmativas y ciudadanía diferenciada étnico-racial negra, afrocolombiana, palenquera y raizal. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Ciencias Humanas, Centro de Estudios Sociales, 2009. p. 347-426

_____. Las Acciones Afirmativas vistas por líderes y lideresas del Movimiento Social Afrocolombiano. In: CLAUDIA MOSQUERA ROSERO-LABBÉ e RUBY ESTHER LEÓN DÍAZ (Ed.). **Acciones Afirmativas y ciudadanía diferenciada étnico-racial negra, afrocolombiana, palenquera y raizal.** Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Ciencias Humanas, Centro de Estudios Sociales, 2009. p. 427-488

MÚNERA, ALFONSO. **Fronteras imaginadas. La construcción de las razas y de la geografía en el siglo XIX colombiano.** Bogotá: Planeta. 2005.

NG'WENO, BETTINA. Can ethnicity replace race?. Afro-colombians, indigeneity and the colombian multicultural state. **Latin American and Caribbean Anthropology**, v. 12, n. 2, p. 414-440. 2007.

PANTOJA, ELLEN PATRICIA. **Direitos diferenciados e Ações Afirmativas: um estudo sobre políticas de cotas para negros e índios.** (Dissertação). Departamento de Serviço Social-Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas, Universidade Federal do Maranhão, São Luis, 2007. 138 p.

PARDO, MAURICIO. Escenarios organizativos e iniciativas institucionales en torno al movimiento negro en Colombia. In: MAURICIO ARCHILA e MAURICIO PARDO (Ed.). **Movimientos sociales, Estado y democracia en Colombia.** Bogotá: Universidad Nacional de Colombia e Instituto Colombiano de Antropología, 2001. p. 321-348

PAREKH, BHIKHU. **Repensando el multiculturalismo.** Madrid: Istmo. 2005. 521 p.

PECAUT, DANIEL. Presente, pasado y futuro de la violencia en Colombia. **Desarrollo Económico**, v. 36, n. 144, enero-marzo, p. 891-930. 1997.

PIERUCCI, ANTÔNIO FLÁVIO. **Ciladas da diferença.** São Paulo: Curso de Pós-graduação em Sociologia, Editora 34. 1999. 224 p.

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Decreto 1421 "Por el cual se dicta el régimen especial para el Distrito Capital de Santafé de Bogotá" 1993.

QUIJANO, ANIBAL. Colonialidade do poder, eurocentrismo e America Latina. In: EDGARDO LANDER (Ed.). **A colonialidade do saber.** Buenos Aires: CLACSO, 2005. p.25

RAYMOND, EMILIE. La teorización anclada (grounded theory) como método de investigación en ciencias sociales: en la encrucijada de dos paradigmas. **Cinta de Moebio**, n. 23, Septiembre. 2005.

RESTREPO, EDUARDO. Biopolítica y alteridad: dilemas de la etnización de las colombianas negras. In: EDUARDO RESTREPO e AXEL ROJAS (Ed.). **Conflicto e (in) visibilidad. Retos en los estudios de la gente negra en Colombia**. Cali: Universidad del Cauca, 2004. p. 271-300

RIVERA, CAMILA. Nuevas encrucijadas, nuevos retos para la construcción de la nación pluriétnica: el caso de Providencia y Santa Catalina. In: EDUARDO RESTREPO e AXEL ROJAS (Ed.). **Conflicto e (in) visibilidad. Retos en los estudios de la gente negra en Colombia**. Cali: Universidad del Cauca, 2004. p.302-329

RODRÍGUEZ GARAVITO, CESAR, TATIANA ALFONSO SIERRA e ISABEL CAVELIER ADARVE. **El derecho a no ser discriminado. Primer Informe sobre discriminación racial y derechos de la población afrocolombiana**. Bogotá: Universidad de Los Andes, Facultad de Derecho, Centro de Investigaciones Sociojurídicas-CIJUS, v. 1. 2008. 70 p. (Serie Justicia Global)

_____. **Raza y derechos humanos en Colombia. Informe sobre discriminación racial y derechos de la población afrocolombiana**. Bogotá: Universidad de Los Andes, Facultad de Derecho, Centro de Investigaciones Sociojurídicas-CIJUS, Ediciones UNIANDES. 2009. 336 p. (Justicia Global 2)

RUA AGUDELO, CARLOS. La justicia afrocolombiana se construye en el reconocimiento de la diversidad. In: CLAUDIA MOSQUERA ROSERO-LABBÉ e LUIZ CLAUDIO BARCELOS (Ed.). **Afro-reparaciones: Memorias de la Esclavitud y Justicia Reparativa para negros, afrocolombianos y raizales**. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Ciencias Humanas, Centro de Estudios Sociales-CES, 2007. p. 745-761

SANTOS, BOAVENTURA DE SOUSA. Por uma concepção multicultural de direitos humanos. In: BELA FELDMAN-BIANCO e GRAÇA CAPINHA (Ed.). **Por uma concepção multicultural de direitos humanos**. São Paulo: Hucitec, 2000. p.19-40

_____. **Reconhecer para libertar. Os caminhos do cosmopolitismo multicultural**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira. 2003

SEGATO, RITA LAURA. **La Nación y sus Otros. Raza, etnicidad y diversidad religiosa en tiempos de Política de la Identidad**. Buenos Aires: Prometeo. 2007. 350 p.

SEMPRIMI, ANDRÉA. **Multiculturalismo**. São Paulo: EDUSC. 1997

SERJE, MARGARITA. **El revés de la nación. Territorios salvajes, fronteras y tierra de nadie**. Bogotá: Universidad de Los Andes. 2005. 296 p.

SILVA E SILVA, MARIA OZANIRA DA. Avaliação de políticas e programas sociais: uma reflexão sobre o conteúdo teórico e metodológico da pesquisa

avaliativa. In: MARIA OZANIRA DA SILVA (Ed.). **Pesquisa avaliativa. Aspectos teórico-metodológicos**. São Luis: Veras, GAEPP, 2008. p.89-178

_____. Avaliação de políticas e programas sociais: uma reflexão sobre o conteúdo teórico e metodológico da pesquisa avaliativa. In: MARIA OZANIRA DA SILVA E SILVA (Ed.). **Pesquisa avaliativa: aspectos teórico-metodológicos**. São Luis: GAEPP, Veras, 2008. p. 89-179

_____. **As políticas públicas de corte social no enfrentamento da questão social no Brasil**. São Luis, p.16. 2009. (Mimeo)

SISS, AHYAS. **Afro-brasileiros, cotas e ação afirmativa: razões históricas**. Rio de Janeiro: Quartet, Ford Foundation, PENESB. 2003. 207 p.

SOLANO, YUSMIDIA, MARÍA FERNANDA POLANÍA e SALLY ANN GARCÍA TAYLOR. **Protocolo guía de atención al raizal en Casa de Justicia de San Andrés**. San Andrés Isla: Universidad Nacional de Colombia-sede Caribe. 2006. 40 p.

SORUCO SOLOGUREN, XIMENA. Estado plurinacional-pueblo, una construcción inédita en Bolivia. **OSAL**, v. X, n. 26, Octubre, p. 19-33. 2009.

URIBE, ÁNGELA. La sociedad esclavista en el nuevo reino de granada: una sociedad humillante. **Revista de Estudios Sociales**, n. 26, p. 138-145. 2007.

URREA, FERNANDO e CARLOS VIÁFARA. **Pobreza y grupos étnicos en Colombia: análisis de sus factores determinantes y lineamientos de políticas para su reducción**. Bogotá: DNP. 2007

VÁSQUEZ, MIGUEL. Estado colombiano y comunidades negras. **Esteros**. 1: 31-36 p. 1993.

_____. **Las caras lindas de mi gente negra. Legislación para las comunidades negras de Colombia** Santafé de Bogotá: PNR, PNUD, ICAN. 1994. 60 p.

VIÁFARA, CARLOS, FERNANDO URREA e JUAN CORREA. Desigualdades sociodemográficas y socioeconómicas, mercado laboral y discriminación étnico-racial en Colombia: análisis estadístico como sustento de Acciones Afirmativas a favor de la población afrocolombiana. In: CLAUDIA MOSQUERA ROSEROLABBÉ e RUBY ESTHER LEÓN DÍAZ (Ed.). **Acciones Afirmativas y ciudadanía diferenciada étnico-racial negra, afrocolombiana, palenquera y raizal**. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Ciencias Humanas, Centro de Estudios Sociales, 2009. p. 153-345

VILLA, WILLIAM. El plan de desarrollo de comunidades negras en la Ley 70 de 1993. **Esteros**. 3: 36-40 p. 1995.

WADE, PETER. El movimiento negro en Colombia. **América Negra**, n. 5, p. 173-203. 1993.

_____. Respuesta a los comentarios de Orlando Fals Borda. **América Negra**, n. 6, Diciembre, p. 227-229. 1993.

_____. **Gente negra, nación mestiza: dinámicas de las identidades raciales en Colombia**. Santafé de Bogotá: Siglo del Hombre, Uniandes. 1997. 488 p.

_____. Los guardianes del poder: biodiversidad y multiculturalidad en Colombia. In: EDUARDO RESTREPO e AXEL ROJAS (Ed.). **Conflicto e (in) visibilidad. Retos en los estudios de la gente negra en Colombia**. Cali: Universidad del Cauca, 2004. p. 250-269

WALSH, CATHERINE. **Interculturalidad, Estado, sociedad. Luchas (de)coloniales de nuestra época**. Quito: Abya-Yala. 2009. 253 p.

YOUNG, IRIS MARION. **La justicia y la política de la diferencia**. Madrid: Cátedra. 2000. 457p.

ZAMBRANO, CARLOS VLADIMIR. **Ejes políticos de la diversidad cultural**. Bogotá: Siglo del Hombre y Universidad Nacional. 2006