



Universidade do Estado do Rio de Janeiro

Centro de Ciências Sociais

Instituto de Estudos Sociais e Políticos

Cristiano dos Santos Rodrigues

Movimentos Negros, Estado e participação institucional no Brasil e

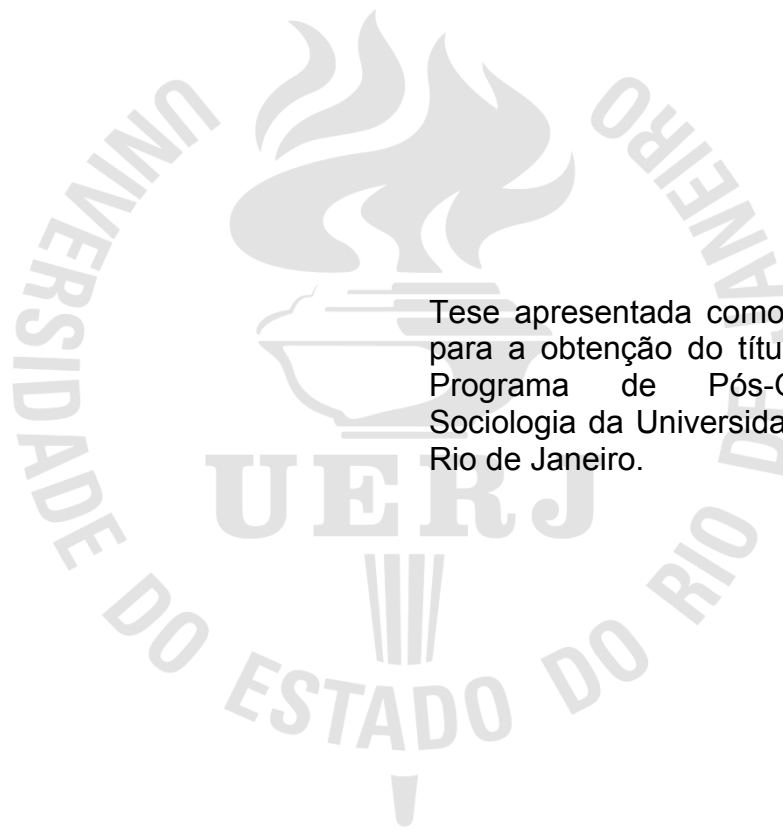
Colômbia em perspectiva comparada

Rio de Janeiro

2014

Cristiano dos Santos Rodrigues

**Movimentos Negros, Estado e participação institucional no Brasil e Colômbia
em perspectiva comparada**



Tese apresentada como requisito parcial para a obtenção do título de Doutor, ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

Orientador: Prof. Dr. José Maurício de Castro Domingues da Silva

Rio de Janeiro

2014

Cristiano dos Santos Rodrigues

**Movimentos Negros, Estado e participação institucional no Brasil e Colômbia
em perspectiva comparada**

Tese apresentada como requisito parcial
para a obtenção do título de Doutor, ao
Programa de Pós-Graduação em
Sociologia da Universidade do Estado do
Rio de Janeiro.

Aprovada em 19 de maio de 2014.

Banca Examinadora:

Prof. Dr. José Maurício de Castro Domingues da Silva (orientador)
Instituto de Estudos Sociais e Políticos – UERJ

Prof. Dr. Breno Marques Bringel
Instituto de Estudos Sociais e Políticos – UERJ

Prof. Dr. João Feres Júnior
Instituto de Estudos Sociais e Políticos – UERJ

Prof.^a Dr.^a Angela Lucia Silva Figueiredo
Universidade Federal do Recôncavo da Bahia

Prof.^a Dr.^a Claudia Andrea Mayorga Borges
Universidade Federal de Minas Gerais

Rio de Janeiro

2014

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho à

Ana Cláudia Jaquetto Pereira, pelo privilégio de poder contar com a sua presença brilhante na minha vida. Por me inspirar tanto e de tantas diferentes maneiras que nunca serei completamente capaz de retribuir.

Chris Freimuth, with you I started to take off the masks that I feared
I couldn't live without and knew I couldn't live within.
Thanks for all the love and support throughout these years!

AGRADECIMENTOS

I am the man... I suffered... I was there.

Walt Whitman

Ninguém sai incólume de um doutorado. Especialmente durante o processo de escrita da tese, esse experimento artesanal e solitário, que, para o bem e para o mal, nos tira completamente o centro gravitacional. Mas felizmente, assim como tem sido a regra em outras esferas da minha vida, só pude concluir satisfatoriamente esse ciclo porque contei com a solidariedade e amor de muitas pessoas. E, mesmo não podendo agradecer a todas elas neste espaço, quero deixar registrada aqui minha gratidão àquelas que mais profundamente impactaram minha vida nesses últimos sete anos.

Ao meu orientador, José Maurício Domingues, que, mesmo diante dessa minha trajetória errática ao longo do doutorado, mostrou-se sempre presente, solidário e disponível a uma interlocução acadêmica de alto nível.

Ainda no IESP agradeço aos professores Ricardo Benzaquen, Luiz Antônio Machado, João Feres Júnior e Frédéric Vandenberghe pelas oportunidades de aprendizado e instigantes debates ao longo desses anos. Também me sinto em débito com Caroline Carvalho, Lia Gonzalez e, mais recentemente, Cristiana Avelar, cuja competência, dedicação e gentileza foram fundamentais para facilitar minha vida pelos meandros da burocracia acadêmica.

À Claudia Mayorga, Lúcia Afonso e Marco Aurélio Máximo Prado, mestres e amigos que muito me ensinaram sobre o fazer acadêmico e suas interfaces com a realidade social brasileira. O apoio de vocês foi imprescindível para que eu chegasse até aqui. Muito obrigado por tudo!

Aos meus colegas de doutorado, por partilhar comigo importantes debates intelectuais e pessoais, além de divertidas reuniões no “escritório”. Em especial André Coelho, Renata Bichir, Patrícia Rangel, Aline Coutinho, Márcio André Santos, Ana Cláudia Jaquetto Pereira e Tatiana Teixeira.

Agradeço imensamente ao Programa Internacional de Bolsas da Fundação Ford pelo apoio financeiro que garantiu não apenas minha sobrevivência por quatros

anos, mas também me permitiu participar de diversos eventos científicos no Brasil e no exterior além de aprimorar meus conhecimentos de outros idiomas e realizar trabalho de campo na Colômbia.

Ao SEPHIS, pela ajuda financeira que me permitiu viajar à Colômbia para apresentar uma versão inicial deste trabalho e, ao mesmo tempo, realizar algumas entrevistas para a pesquisa. Em Cartagena e Bogotá conheci importantes interlocutores, que muito me auxiliaram no delineamento dos principais argumentos desta tese. Agradeço especialmente à Claudia Mosquera, Kywza Fidelis, Luis Paredes, Bernd Reiter, Alfonso Munera e Bibiana Peñaranda.

À Comissão Fulbright, pela concessão de bolsa para que eu realizasse o Doutorado Sanduíche na San Francisco State University e participasse de outras atividades de pesquisa e intercâmbio acadêmico nos EUA por aproximadamente um ano e meio. Megan Shuck, responsável por acompanhar minha vida acadêmica nos EUA, foi essencial para que eu me adaptasse bem à cultura local e, nos momentos mais difíceis, sempre esteve pronta a me apoiar. Na San Francisco State tive o privilégio de ser orientado por Luiz Barbosa, que contribuiu enormemente para o resultado final desta tese. Também pude contar com o apoio intelectual e pessoal de outros professores do Departamento de Sociologia, especialmente de Christopher Bettinger, Jessica Fields, Ed McCaughan e Collen Hoff.

Ainda na Bay Area, tive o privilégio de participar, ocasionalmente, das “brown bag seminars” do Center for Latin American Studies da Stanford University e do Afro-Latin Working Group da UC-Berkeley. Muitas ideias apresentadas nesta tese nasceram dos profícuos debates que tive com colegas de diferentes áreas presentes nesses espaços.

Um agradecimento especial à Juan Vilamitjana, Francisca Lizana, Abigail Bocanegra, Eri Cela, Mario Guajardo, Rodrigo Guimarães, Deniz Mekik, Mia Manzo, Jessica Rich, Gisele Fernandes-Osterhold, Cristobal Inarritu, Andrey Starkov, Maria Licci, Tianna Paschel e Sílvia Lorencato, grandes amigos que fiz em San Francisco e que me fazem sentir ainda mais saudades daquela cidade incrível.

Aos meus amigos do posto 9, Max Westerman, Thiago Barcelos, André Ceppas e César Gonçalves por tornarem minha vida no Rio muito divertida e festiva. Ao Denie Soares, por transpor as fronteiras de Ipanema para me ensinar muito com sua alegria de viver. Te amo muito, irmão! Agradeço ainda ao Ricardo Gelain, pelos momentos marcantes que partilhamos.

Aos amigos que fiz no período que estudei na UFMG por renovarem, diuturnamente, minha crença na humanidade. Laura Martello, performática, livre e libertária. Leonardo Goulart, grande entusiasta dos papos existenciais noturnos. Nádia Fagundes, a presença mais indispensável da minha vida. Carina Reis, uma sonhadora perspicaz. Daniela Carvalho, imodestamente amorosa e acolhedora. Kelma Medrado, amiga-irmã desde tempos imemoriais. Júlia Machado, a quintessência da união entre inteligência e compaixão. Daniel Silva, pura razão, sensibilidade pura. Marcelo Gomes, muito além da autoajuda. Caroline Imai, a leveza das conversas profundas. Frederico Machado, grande interlocutor acadêmico e amigo para todas as horas. Regina Lapate, os melhores finais de semana filosofando à beira do lago.

Aos muitos colegas e amigos que foram chegando aos poucos, de diferentes lugares, e se tornando parte integral da minha vida. Muito obrigado a Claudia Maldonado Graus, Gyu Tae Kim, Soraia Feliciano Mercês, Mariana Assis, Kristin Foss, Larissa Marfará, Sílvia Lorenso, Rian Rezende, Bruna Jaquette Pereira, Jr. Mendes, Celsiane Araújo, Fabiano Pires, Daniel Arruda Martins, Denise Ziviani, Elias Gomes, Priscila Drummond, Alannah Massey, Roseli Franco, Flávia Santiago e Henrique Lee.

Às alunas e alunos que desconstroem minhas certezas, me impelem a continuar aprendendo sempre e, acima de tudo, reafirmam através de pequenos gestos de delicadeza minha escolha pela docência.

À memória de Anita, a pessoa mais generosa que tive a oportunidade de conhecer na vida. Muito obrigado por ter me adotado e me amado incondicionalmente.

For my people everywhere singing their slave songs
repeatedly: their dirges and their ditties and their blues
and jubilees, praying their prayers nightly to an
unknown god, bending their knees humbly to an
unseen power;

For my people lending their strength to the years, to the
gone years and the now years and the maybe years,
washing ironing cooking scrubbing sewing mending
hoeing plowing digging planting pruning patching
dragging along never gaining never reaping never
knowing and never understanding;

For my playmates in the clay and dust and sand of Alabama
backyards playing baptizing and preaching and doctor
and jail and soldier and school and mama and cooking
and playhouse and concert and store and hair and
Miss Choomby and company;

For the cramped bewildered years we went to school to learn
to know the reasons why and the answers to and the
people who and the places where and the days when, in
memory of the bitter hours when we discovered we
were black and poor and small and different and nobody
cared and nobody wondered and nobody understood;

For the boys and girls who grew in spite of these things to
be man and woman, to laugh and dance and sing and
play and drink their wine and religion and success, to
marry their playmates and bear children and then die
of consumption and anemia and lynching;

For my people thronging 47th Street in Chicago and Lenox
Avenue in New York and Rampart Street in New
Orleans, lost disinherited dispossessed and happy
people filling the cabarets and taverns and other
people's pockets and needing bread and shoes and milk and
land and money and something—something all our own;

For my people walking blindly spreading joy, losing time
being lazy, sleeping when hungry, shouting when
burdened, drinking when hopeless, tied, and shackled
and tangled among ourselves by the unseen creatures

who tower over us omnisciently and laugh;

For my people blundering and groping and floundering in
the dark of churches and schools and clubs
and societies, associations and councils and committees and
conventions, distressed and disturbed and deceived and
devoured by money-hungry glory-craving leeches,
preyed on by facile force of state and fad and novelty, by
false prophet and holy believer;

For my people standing staring trying to fashion a better way
from confusion, from hypocrisy and misunderstanding,
trying to fashion a world that will hold all the people,
all the faces, all the adams and eves and their countless generations;

Let a new earth rise. Let another world be born. Let a
bloody peace be written in the sky. Let a second
generation full of courage issue forth; let a people
loving freedom come to growth. Let a beauty full of
healing and a strength of final clenching be the pulsing
in our spirits and our blood. Let the martial songs
be written, let the dirges disappear. Let a race of men now
rise and take control.

For My People – Margaret Walker

RESUMO

RODRIGUES, Cristiano dos Santos. Movimentos Negros, Estado e participação institucional no Brasil e na Colômbia em perspectiva comparada. 2014. 249 f. Tese (Doutorado em Sociologia) – Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2014.

A presente tese examina a relação entre movimentos negros e estado no Brasil e na Colômbia no período imediatamente anterior à promulgação de suas respectivas cartas constitucionais e ao longo das duas décadas que se seguem à adoção dessas novas legislações. No final dos anos 1980, os discursos oficiais que celebravam a mestiçagem e a democracia racial vão sendo gradativamente vertidos para complexas noções de cidadania multicultural, direitos étnico-territoriais e igualdade racial. Assim, este estudo analisa o papel desempenhado pelos movimentos negros para a mudança nas legislações estatais e suas consequências em termos de incremento na participação institucional e reorientação dos repertórios de ação coletiva dos movimentos. Os resultados encontrados por este trabalho, analisados à luz das teorias do Processo Político, indicam que quanto maior a abertura de oportunidades políticas e discursivas maior o impacto político-institucional do movimento negro. A primeira parte da tese demonstra que mudanças no cenário político internacional, com a ascensão de discursos sobre multiculturalismo, e nos contextos nacionais, com o aumento da instabilidade política e processos de redemocratização política, propiciaram uma importante abertura de oportunidades políticas para os movimentos negros em ambos os países. A tese argumenta ainda que os debates acadêmicos sobre raça e etnicidade também influenciaram os discursos e estratégias dos movimentos negros em seus respectivos países. De maneira específica, no Brasil, o discurso sobre “igualdade racial”, forjado nas fronteiras entre academia e ativismo, adquire centralidade política tanto para atores estatais quanto para atores não-estatais. Na Colômbia, em contrapartida, é o discurso “étnico-territorial” que orienta os debates por inclusão sociopolítica de afrocolombianos. A segunda parte da tese analisa a participação institucional dos movimentos negros em ambos os países. São examinados, especificamente, a criação de legislações, políticas públicas e canais formais de participação para as populações afrodescendentes e seu impacto nas estratégias, estrutura organizacional e redes de solidariedade dos movimentos negros. Investiga-se também a ampliação dos vínculos entre os movimentos e órgãos governamentais, a consolidação dos laços com partidos políticos e as interações cooperativas e/ou conflitivas com o estado. A tese contribui para o campo de estudos afrolatinos, ao descortinar processos emergentes de politização racial na América do Sul, e para a ampliação do debate acerca das relações entre os movimentos sociais e institucionalidade, aludindo à novas possibilidades interpretativas que escapem ao já defasado binômio autonomia versus cooptação que têm marcado a literatura sobre a temática.

Palavras-chave: Reforma constitucional. Movimentos negros. Participação institucional. Políticas públicas. Legislação. Direitos étnico-territoriais. Igualdade racial. Brasil. Colômbia.

ABSTRACT

RODRIGUES, Cristiano dos Santos. Black Movements, State and institutional participation in Brazil and Colombia in comparative perspective. 2014. 249 f. Tese (Doutorado em Sociologia) – Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2014.

This dissertation examines the relationship between black movements and the state in contemporary Brazil and Colombia. We begin our analysis with the period immediately prior to the enactment of the countries' respective constitutional changes, and continue through the following two decades. In the late 1980s, the official discourse celebrating miscegenation and racial democracy began to gradually give way to more complex perspectives on multicultural citizenship, ethno-territorial rights and racial equality. This study analyzes the role played by black social movements in the adoption of related legislation and policies in both countries. We also consider the consequences of this shift in terms of the movements' institutional participation and the reorientation of their repertoires of collective action. The results, analyzed according to the Political Process model, indicate that the political-institutional impact of black movements tend to be more significant when there are both material and discursive openings. The first part of the dissertation shows how changes in the international political scene – with the rise of new policy norms around multiculturalism –, and within national contexts – with increased political instability and ongoing processes of re-democratization –, provided important political openings for the black movements in both countries. It also shows how academic debates about race and ethnicity influenced the discourses and strategies of black movements in Brazil and Colombia. In Brazil specifically, the "racial equality" frame arose at the intersection between academia and activism, and gained political momentum as much among state actors as non-state actors. In Colombia, however, it was the "ethno-territorial" discourse that oriented debates for the sociopolitical inclusion of Afro-Colombians. The second part of this study concentrates on the institutional participation of the black movements in both countries. Specifically, we examine the creation of laws, public policies and formal channels of participation for black populations, as well as the ways in which these advances impacted the strategies, organizational structure and networks of solidarity within the black movements. We also investigate the expansion of relationship-building between the movements and government agencies, the consolidation of ties with political parties and the balance of cooperative and/or conflicting interactions with the state. Through our research and analysis, we present new interpretive possibilities on the topic that go beyond outdated perspectives of dichotomous models of autonomy vs. cooptation. Our work contributes to the field of Afro-Latino Studies, reveals emerging processes of racial politicization in South America, and expands the debate on the articulations between social movements and institutionality.

Keywords: Constitutional reform. Black movements. Institutional participation. Public policies. Legislation. Ethno-territorial rights. Racial equality. Brazil. Colombia.

LISTA DE ABREVIATURA E SIGLAS

ABI	Associação Brasileira de Imprensa
ACACAB	Associação Casa de Arte e Cultura Afro-Brasileira
ACIA	Associação Campesina Integral do Atrato
ACSN	Afro-Colombian Solidarity Network
AFRODES	Associação de Afrocolombianos Deslocados
ANC	Assembleia Nacional Constituinte
AT55	Artigo Transitório 55
Movimento Cimarrón	Movimento Nacional pelos Direitos Humanos das Comunidades Afrocolombianas
CCAN	Comissão Consultiva de Alto Nível
CEAA	Centro de Estudos Afro-asiáticos
CECAN	Centro de Cultura e Arte Negra
CECF	Conselho Estadual da Condição Feminina
CIDCUN	Centro de Investigações e Desenvolvimento da Cultura Negra
CMR	Conferência Mundial Contra o Racismo, a Discriminação Racial, a Xenofobia e Formas Correlatas de Intolerância
CNPIR	Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial
CODECHOCÓ	Corporação Autônoma Regional para o Desenvolvimento do Chocó
CODHES	Consultoria para Direitos Humanos e Deslocamento
CONAPIR	Conferência Nacional de Políticas de Promoção da Igualdade Racial
CONE	Coordenadoria Especial do Negro
CONEN	Coordenação Nacional de Entidades Negras
CONPES	Conselho Nacional de Política Econômica e Social
DNP	Departamento Nacional de Planejamento
ELN	Exército de Libertação Nacional
EOP	Estrutura de Oportunidades Políticas
EPL	Exército Popular de Libertação
FARC	Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia

FHC	Fernando Henrique Cardoso
FIPIR	Fórum Intergovernamental de Promoção da Igualdade Racial
FRENAPO	Frente Negra de Ação Política de Oposição
GTI	Grupo de Trabalho Interministerial de Valorização da População Negra
ICANH	Instituto Colombiano de Antropologia e História
ICFES	Instituto Colombiano para o Fomento da Educação Superior
IEN	Instituto Etnológico Nacional
IIC	Instituto Indigenista da Colômbia
INCORA	Instituto Colombiano de Reforma Agrária
INDERANA	Instituto Nacional de Recursos Naturais Renováveis
IPCN	Instituto de Pesquisa das Culturas Negras
M-19	Movimento 19 de Abril
MESA	Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome
MNU	Movimento Negro Unificado
OBAPPO	Organização de Bairros Populares e Comunidades Negras do Chocó
OIT	Organização Internacional do Trabalho
ONGs	Organizações Não-Governamentais
ONU	Organização das Nações Unidas
OREWA	Organização Regional Emberá-Waunana do Chocó
PCN	Processo de Comunidades Negras
PNDH	Programa Nacional de Direitos Humanos
PT	Partido dos Trabalhadores
REUNI	Programa de Apoio ao Plano de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais
SDC	Secretaria de Direitos e Cidadania
SEAFRO	Secretaria Extraordinária de Defesa e Promoção das Populações Afro-Brasileiras
SEDEPRON	Secretaria Extraordinária de Defesa e Promoção das Populações Negras

SEPPIR	Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial
SINBA	Sociedade de Intercâmbio Brasil-África
SNDH	Secretaria Nacional de Direitos Humanos
SPM	Secretaria de Políticas para as Mulheres
TLC	Tratado de Livre Comércio
TMR	Teoria da Mobilização de Recursos
TNMS	Teoria dos Novos Movimentos Sociais
TPP	Teorias dos Processos Políticos

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Tabela 1 – Entrevistados no Brasil	31
Tabela 2 – Entrevistados na Colômbia.....	32
Tabela 3 – Documentos coligados – Brasil	33
Tabela 4 – Documentos coligados – Colômbia	34
Quadro 1 – Quadro teórico para estudo do contexto político	60
Tabela 5 – Tipos de impacto dos Movimentos Sociais.....	65
Tabela 6 – Candidatos eleitos entre 1994 e 2010	200
Quadro 2 – Número de candidatos para a Circunscrição Eleitoral (1994-2010).....	200

SUMÁRIO

	INTRODUÇÃO	19
1	DEMOCRACIA, MOVIMENTOS SOCIAIS E PARTICIPAÇÃO INSTITUCIONAL NA AMÉRICA LATINA CONTEMPORÂNEA: INTRODUZINDO OS TERMOS DO DEBATE	37
1.1	Movimentos Sociais, Democracia e inclusão: reconciliações possíveis entre pluralismo e integração social	40
1.1.1	<u>Teorias de Movimentos Sociais: das abordagens clássicas às novas reelaborações teóricas</u>	45
1.1.1.1	Estratégias Discursivas e Configurações Institucionais	54
1.1.1.2	Contexto Político e Oportunidades Institucionais	59
1.1.1.3	Impacto Político-Institucional do Movimento Social.....	63
1.2	Inovações participativas e aprofundamento da democracia na América Latina	67
1.3	Categorias teóricas para análise das articulações entre movimentos negros e estado no Brasil e na Colômbia	74
2	CIÊNCIAS SOCIAIS, POLÍTICA RACIAL E OS CONTEXTOS DE EMERGÊNCIA E CONSOLIDAÇÃO DOS MOVIMENTOS NEGROS NO BRASIL E NA COLÔMBIA	82
2.1	Produzindo visibilidades: intelectuais e a politização das identidades negras no Brasil	84
2.2	Reorganização do movimento negro brasileiro nas décadas de 1970 e 1980	93
2.1.1	<u>Movimento Negro, Partidos Políticos e Participação Institucional</u>	99
2.2.1	<u>O Movimento Negro e a Constituinte</u>	105
2.2.2.1	A Questão Racial, o Centenário de Abolição da Escravidão e a Constituição de 1988.....	110
2.3	Do pensado ao impensável: a antropologia e a etnicização das identidades afrocolombianas	113
2.4	Politizando o impensável: a emergência do movimento afrocolombiano nas décadas de 1970 e 1980	120
2.4.1	<u>O Movimento Afrocolombiano e a Constituinte</u>	127

2.4.2	<u>A Comissão Especial para as Comunidades Negras e a Aprovação da Lei 70</u> .	135
2.5	Conclusão	142
3	MOVIMENTO NEGRO E ESTADO NO BRASIL: DA LUTA CONTRA O MITO DA DEMOCRACIA RACIAL ÀS POLÍTICAS DE PROMOÇÃO DE IGUALDADE RACIAL (1988-2010)	144
3.1	Pluralização e especialização das organizações negras	146
3.2	Institucionalização do movimento negro	148
3.3	O debate público alcança o estado: mudanças nos contextos políticos e oportunidades institucionais	151
3.4	Impacto político-institucional do movimento negro	154
3.4.1	<u>Conferência de Durban; uma nova agenda de políticas públicas para a população negra?</u>	155
3.4.2	<u>O Governo Lula e as Políticas de Promoção da Igualdade Racial</u>	162
3.4.2.1	Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial	163
3.4.2.2	Conferências Nacionais de Promoção da Igualdade Racial	167
3.4.2.3	Programas de Ação Afirmativa no Ensino Superior Público	171
3.5	Conclusão	175
4	MOVIMENTO NEGRO E ESTADO NA COLÔMBIA: MULTICULTURALISMO SEM GARANTIAS (1993-2010)	178
4.1	Organizações negras pós lei 70: da consolidação do discurso étnico-territorial à política de vitimização	179
4.2	Trânsito institucional do movimento negro	185
4.3	Impacto político-institucional do movimento afrocolombiano	188
4.3.1	<u>Legislação e Políticas Públicas para Afrocolombianos</u>	189
4.3.1.1	Afrocolombianos e as Políticas de Desenvolvimento Socioeconômico	192
4.3.1.2	Planos Nacionais de Desenvolvimento	193
4.3.1.3	Documentos CONPES	194
4.3.2	<u>Circunscrição Eleitoral para Comunidades Negras</u>	197
4.3.3	<u>Políticas de Ação Afirmativa: das comunidades negras ao efeito Durban</u> ...	202
4.4	Conclusão	206
5	BRASIL E COLÔMBIA EM PERSPECTIVA COMPARADA: ENGENDRANDO AFRO-LATINIDADES ENTRE A IGUALDADE E A DIFERENÇA	208
5.1	Organização e <i>frames</i> de ação coletiva	210

5.1.1	<i>Frames de Ação Coletiva</i>	210
5.1.2	<i>Perfis Organizativos e seus Efeitos nas Estratégias de Ação Coletiva</i>	215
5.2	Contextos políticos e oportunidades institucionais	219
5.3	Impacto político-institucional dos movimentos negros	224
5.4	Conclusão	229
	REFERÊNCIAS	236

INTRODUÇÃO

*We shall not cease from exploration
And the end of all our exploring
Will be to arrive where we started
And know the place for the first time*

T. S. Elliot

Esta tese trata, a partir de uma perspectiva comparada, do progressivo trânsito institucional dos movimentos negros brasileiros e colombianos nas últimas três décadas. O trabalho aqui apresentado é fruto de uma extensa pesquisa de campo, que incluiu entrevistas com importantes lideranças negras de ambos os países e análise documental, realizada entre 2007 e 2011. De modo geral, procuro discutir os contextos sociopolíticos supracitados a partir da literatura sobre movimentos sociais em sua interface com os aparatos estatais. Dado que há muitas aproximações possíveis da relação entre movimento social e estado, opto por uma única: trato aqui, principalmente, das proposições analíticas de autores vinculados ao campo das Teorias do Processo Político (TPP) que enfatizam tanto a dimensão cultural/simbólica das ações coletivas quanto as configurações político-institucionais que buscam influenciar.

Essa interpretação dáde é especialmente relevante para o caso em tela posto que o sucesso dos movimentos negros em influenciar o sistema político deriva, quase sempre, de estratégias voltadas para a transformação de entendimentos tácitos, ao nível da sociedade civil, sobre o papel do racismo em restringir as oportunidades socioeconômicas e políticas da população afrodescendente. Além disso, como parte considerável dos estudos sobre relações raciais no Brasil e sobre comunidades negras na Colômbia privilegia, de maneira desproporcional, aportes teóricos mais culturalistas e identitários, o enfoque institucionalista adotado nesta tese visa preencher uma lacuna no entendimento sobre o impacto das reivindicações dos movimentos negros sobre as arenas político-institucionais.

Mas, porque comparar Brasil e Colômbia?

No Brasil há uma longa tradição de estudos sobre relações raciais, anterior à própria institucionalização das ciências sociais no país. O padrão de integração racial brasileiro chamou a atenção de ativistas e pesquisadores norte-americanos ainda na primeira metade do século XX forjando, assim, um extenso e profícuo campo de estudos comparados sobre relações raciais nos dois países. Desse modo, Brasil e Estados Unidos erigiram, no cenário acadêmico internacional, como exemplos paradigmáticos de sistemas opostos de relações raciais, porém, elucidativos para os contextos sociopolíticos dos demais países do continente americano.

Na Colômbia, por outro lado, o campo de estudos sobre comunidades negras é relativamente recente, além de bastante disperso. Os trabalhos são ainda esparsos e, de modo geral, eminentemente descritivos. Há também uma predominância de pesquisas antropológicas, com um baixíssimo índice de trabalhos de cunho sociológico e/ou político. A partir da década de 1980, com a expansão dos acordos político-econômicos entre Estados Unidos e Colômbia, bem como medidas, como o Plano Colômbia, voltados para o controle do narcotráfico, congressistas afro-americanos aumentaram o lobby para que propostas de melhoria das condições de vida da população afrocolombiana fossem também implementadas (ASHER, 2009). Um dos reflexos mais visíveis desse lobby foi a aumento considerável de projetos de políticas públicas direcionados para a população negra e a ampliação do interesse acadêmico por essas temáticas, antes negligenciadas.

Brasil e Colômbia também partilham algumas características políticas comuns no tocante à integração de afrodescendentes no seio da sociedade. Em ambos os países a negação do passado escravista serviu de base para a construção de uma identidade nacional mestiça. Na Colômbia, à semelhança do que ocorreu na maioria dos países latino-americanos, a ideologia da mestiçagem pressupunha a integração de indígenas e europeus, mas excluía os negros. No Brasil, o propalado mito da democracia racial, abarcava a hibridização – biológica e cultural – de negros e brancos, mas negligenciava a contribuição indígena. Porém, apesar dos discursos oficiais serem distintos, tanto no Brasil quanto na Colômbia a população afrodescendente sempre esteve submetida a formas perversas de racismo e exclusão social.

A partir dos anos 1980, em decorrência de mudanças no cenário político internacional e da ação dos movimentos negros, o discurso oficial se altera

drasticamente. Com as reformas constitucionais de 1988 e 1991, Brasil e Colômbia passam, respectivamente, a adotar um discurso multiculturalista em substituição ao modelo monocultural então vigente. O multiculturalismo se materializa, nesses países, na forma de leis que reconhecem a diversidade étnica, racial e cultural de suas populações, oferecendo, assim, maior visibilidade aos afrodescendentes. Ocorre também uma maior integração de ativistas negros em instituições estatais, em um movimento que muitos autores consideram como meros processos de cooptação estatal.

Os resultados desse “giro multicultural” e dessa maior proximidade com o estado são, no cenário mais otimista, ambíguos. Por um lado, a maior visibilidade política trouxe significativas melhoras para as populações afrodescendentes, por outro, trouxe à lume novos conflitos políticos e complexificou outros. Na Colômbia, por exemplo, a Constituição garantiu direito coletivo às terras habitadas pelas comunidades negras rurais da costa do Pacífico. Porém, imediatamente após a sanção presidencial, essas mesmas comunidades passaram a ser perseguidas e assassinadas por grupos paramilitares e narcotraficantes interessados em controlar tais territórios, fazendo das populações negras as principais vítimas de deslocamento forçado no país. A Colômbia também criou distritos eleitorais exclusivos para afrocolombianos, permitindo a eleição de representantes negros para o Congresso. Entretanto, uma pequena elite política negra, sem qualquer relação com as reivindicações das comunidades negras, se tornou a principal beneficiária dessa medida inovadora.

No Brasil, a Constituição de 1988 forja a figura jurídica dos remanescentes de quilombos, garantindo-lhes o direito à titulação de terras. A prática de racismo é declarada, no mesmo documento, crime inafiançável. Contudo, passados 26 anos desde a aprovação de tais medidas, poucas comunidades quilombolas foram reconhecidas como tal e a legislação sobre racismo mostrou-se inócua. A partir da década de 1990 um conjunto expressivo de inovações participativas são implementadas em governos locais em todo o país, incluindo-se alguns conselhos, coordenadorias e secretarias para assuntos da comunidade negra. Porém, tais espaços mostraram-se politicamente frágeis, com baixa dotação orçamentaria e, na maioria dos casos, tiveram vida curta, circunscrita ao período em que partidos aliados estiveram no poder. No cenário nacional, com a chegada do Partido dos Trabalhadores (PT) ao poder, algumas dessas experiências locais foram expandidas

e ativistas negros passaram a ocupar um lugar central na proposição e acompanhamento de políticas públicas. As políticas de ação afirmativa para ingresso no ensino superior público têm sido, nesse contexto, uma das principais vitórias do movimento negro contemporâneo. Mas como tais experiências são recentes ainda se faz necessário um maior acompanhamento para verificar seu alcance e impacto social.

Para Rahier (2012, p. 04):

Esses processos apontam para a tradição latino-americana de corporativismo estatal, que tem consistido na incorporação populista e corporativista de setores populares dentro da máquina estatal, em estruturas que organizam as relações entre sociedade civil e estado. Dessa maneira, o estado coopta ou recria grupos de interesse com o intento de regulá-los numericamente e dar-lhes a aparência de possuírem um monopólio quase-representacional com prerrogativas especiais. Em troca dessas prerrogativas e monopólios, o estado demanda o direito de monitorar os grupos representados.

A análise de Rahier, bastante pessimista e, em certa medida, simplificadora da realidade – diversa e contraditória – de distintos contextos políticos dentro da América Latina ignora o fato de que a maior integração institucional dos movimentos sociais não suplanta os conflitos inerentes às relações entre atores estatais e não-estatais. Rahier também pressupõe a existência de um estado homogêneo e estático, completamente distante da experiência latino-americana.

Os achados empíricos dessa pesquisa revelam, entre outras coisas, que enfocar a crescente institucionalização dos movimentos negros colombianos e brasileiros a partir da oposição entre ‘autonomia’ e ‘cooptação’ trata-se de um equívoco. Isso não implica em dizer, contudo, que inexistam formas de cooptação. O trânsito institucional desses movimentos sociais se dá em condições adversas, fruto de estratégias erráticas, com objetivos pouco definidos e dificuldades em mobilizar recursos, sobretudo materiais. Do ponto de vista estatal, há conflitos internos, com setores mais progressistas e dispostos a acolher reivindicações vindas desses atores sociais e setores mais conservadores, completamente refratários à sua integração institucional.

Nesse sentido, uma pesquisa comparativa sobre relações raciais e inserção institucional no Brasil e Colômbia se justifica por uma variedade de razões, entre as quais destaco duas. Em primeiro lugar, como afirma Andrews (2004), tem havido uma explosão de estudos sobre afrodescendentes e relações raciais nos últimos

vinte anos, dando origem a um novo e promissor campo de estudos sobre afrolatinos¹. Todavia, ainda há uma prevalência de estudos de caso comparando Brasil e Estados Unidos e, em menor escala, pesquisas que tomam o Brasil e alguns países africanos (especialmente a África do Sul) como polos de comparação (ANDREWS, 2004).

O problema de tais comparações é basicamente a assimetria interpretativa, em que a experiência norte-americana é elevada à condição de exemplo a ser seguido. Mesmo quando há declarações de respeito às especificidades de natureza nacional, histórica e local, acaba havendo, por parte de tais análises comparativas, a tradicional reprodução da distinção Primeiro/Terceiro Mundos ou Norte/Sul, como indicadores de positivities inquestionáveis e plenamente desenvolvidas.

Acredito, assim como afirma Wade, que:

O que se precisa aqui é menos uma imagem de duas nações isoladas, desenvolvendo distintos sistemas de raça e classe que possam ser comparadas como estudos de casos, mas um quadro de referência hemisférico ou mesmo global que enxergue as Américas como um todo, e, obviamente o 'atlântico negro' gilroyiano, como uma rede em que viajam pessoas e ideias (WADE, 2005, p.113).

No Brasil, apenas recentemente tem havido um incremento de estudos comparativos com outros países da América Latina. As teses de doutorado de Vera Regina Rodrigues da Silva, analisando as políticas públicas para quilombos e *palenques*, de Márcio André de Oliveira dos Santos, detendo-se na institucionalização dos movimentos negros entre 1991 e 2006, e as dissertações de mestrado de Pedro Vitor Gadelha Mendes, examinando a agenda política dos movimentos negros brasileiros e colombianos de 2001 a 2011, e de Juan Pablo Estupiñán Bejarano, sobre as classificações raciais nos censos de ambos os países

¹ Deste ponto em diante passo a utilizar extensamente termos como afrolatino(s), afro-brasileiros e afrocolombianos para me referir àqueles indivíduos cujos marcadores fenotípicos remontam à uma descendência advinda de africanos negros escravizados fora da África e/ou vivendo na diáspora. Seguindo a rota iniciada por pesquisadores como Dzidzienyo (1978), Fontaine (1980) e, mais recentemente Andrews (2004) e Wade (2006) não nego os problemas inerentes às terminologias, nem tampouco o fato de que indivíduos de ascendência africana no continente americano são muito distintos entre si. Por outro lado, considero válida a tentativa de se construir categorias que sejam ao mesmo tempo amplas o bastante para englobar sujeitos de diferentes nacionalidades que compartilham entre si o fato de serem frutos de uma forma específica de dispersão diaspórica, mas sem no entanto impingir-lhes uma identidade monolítica ou estática, haja vista que formações identitárias são, fundamentalmente, contingenciais.

são, até o presente momento, alguns dos raros trabalhos desenvolvidos em programas de pós-graduação do país comparando Brasil e Colômbia a partir da temática racial (SILVA, 2012; SANTOS, 2012; MENDES, 2014; BEJARANO, 2010).

O estudo aqui proposto segue a rota iniciada por esses pesquisadores e propõe, assim como sugerem Wade (2005) e Pinho (2005), um descentramento da importância dada à experiência racial norte-americana para servir de contraponto e/ou de modelo para a realidade latino-americana. Assim, ao investigar países dentro do mesmo subcontinente, pretendo contribuir para o emergente campo de estudos afrolatinos e, ao mesmo tempo, verificar como determinados conflitos, impasses e contradições das relações raciais brasileiras e colombianas podem ser melhor compreendidos comparativamente.

Em segundo lugar, faz-se mister compreender as políticas multiculturais adotadas por Brasil e Colômbia a partir dos anos 1980 dentro de um contexto geopolítico mais amplo. A maneira pela qual as estratégias e identidades dos movimentos negros nesses países foram sendo forjadas a partir dos anos 1970 em sua relação com forças político-econômicas é bastante complexa. Na Colômbia, embora a maior parte da população negra viva em áreas urbanas, a hegemonia da face rural e campesina do ativismo negro e sua relação de proximidade com grupos indígenas engendrou políticas de identidade que acentuam o fato de afrocolombianos se constituírem em uma coletividade cultural e étnico-racialmente diferenciada do restante da sociedade, ao mesmo tempo em que mantém estreitas relações com o meio-ambiente e território. No Brasil, com a hegemonia do movimento negro de caráter mais urbano e uma população afrodescendente historicamente sub-representada nos espaços de maior prestígio social e econômico, os discursos e estratégias mobilizados pelos movimentos negros têm procurado ressaltar o caráter de luta pela igualdade.

Nesse sentido, as modificações constitucionais não são mera reação a um contexto político nacional e/ou internacional. Há, também, um processo de ressignificação e reinvenção do papel desempenhado por tais grupos minoritários dentro do estado-nação, com reflexos no modo como os mesmos passam a ser reinterpretados dentro do ordenamento jurídico e no campo acadêmico (ARRUTI, 2000). Esta tese trata exatamente desta relação entre o reconhecimento legal das especificidades culturais e políticas de populações afrodescendentes no Brasil e na

Colômbia *vis-à-vis* a ampliação de espaços de participação e implementação de políticas públicas racialmente sensíveis que tal reconhecimento enseja.

Analiso a contribuição dos movimentos negros brasileiros e colombianos para reformas constitucionais de finais dos anos 1980 e início dos 1990 e seus eventuais reflexos a) na formulação de políticas públicas e legislações específicas para tais grupos e b) no impacto que essas demandas por participação cidadã e reconhecimento social têm na ampliação de espaços participativos e na emergência de novos dilemas na esfera pública. A emergência desse ator político na cena pública impõe, por si só, um desafio aos processos de democratização e inclusão em curso em ambos os países nas décadas de 1980 e 1990. Por essa razão, considero que uma análise mais contextual, que leve em conta o impacto da agenda política negra no projeto de nação desses países possa ser bastante profícua.

Está claro que se ater aos contextos da ação coletiva é atividade fundamental da análise. São os contextos que determinam as condições de produção e os equívocos/insuficiências dos modelos analíticos e dos projetos sociopolíticos. Como afirma Slater (1985), a potencialidade, alcance e efetividade política dos movimentos sociais estão relacionados tanto a questões internas à sua própria organização e dilemas mais institucionais, como a relação estado-sociedade, a inserção do país na economia capitalista global e a composição das forças sociais na disputa pelo poder.

Nesse sentido, esta tese de doutorado visa contribuir para analisar o multiculturalismo em ação, com seus avanços e limites para as populações afrodescendentes em particular, mas com possíveis *insights* para outros grupos minoritários de um modo geral. Colômbia e Brasil erigem-se aqui como contextos prioritários de análise justamente por representarem, provavelmente, os únicos países latino-americanos que vêm, desde a década de 1990, empreendendo políticas públicas contínuas no que diz respeito à inclusão social e promoção de igualdade racial para a parcela afrodescendente de sua população (HOOKER, 2005; WADE, 2006).

Pretendo compreender analiticamente, a partir de enfoques mais institucionalistas sobre movimentos sociais, em que medida reivindicações por inclusão e reconhecimento social de minorias podem contribuir (e se de fato contribuem) para o melhoramento das instituições políticas tradicionais, produzindo a ampliação do círculo de indivíduos com direito a voz no seio da sociedade (KRIESI, 2004; DRYZEK, 1996). Como foram criadas para solucionar dilemas distintos dos

vividos contemporaneamente, as instituições formais vivem um impasse que parece sem solução: como responder as demandas da crescente pluralização de interesses sociais, em grande medida conflitivos, sem, no entanto, perder o seu papel de promotoras da coesão social? (DOMINGUES, 2008).

Nesse contexto, importantes mudanças sociopolíticas não podem surgir apenas do interesse estatal, pois:

Se o Estado, [...], é o responsável por grande parte das injustiças, este mesmo Estado só pode ser o executor das tarefas a ele atribuídas por Avritzer e Fraser (promotor de justiça social e paridade participativa), se for transformado em agente de políticas socialmente justas. Para escapar a uma espécie de tautologia, é necessário incluir no circuito um elemento de fora, que passa a não deixar que o Estado reproduza a injustiça; e aqui pode tratar-se de grupos identitários, movimentos sociais, ou simplesmente a sociedade civil. É no embate entre o sistema e seus elementos exteriores que se poderá reconstituir o Estado (PINTO, 2008, p. 50).

Assim, para o objetivo desta tese a análise da ação dos movimentos sociais é indissociável de um olhar mais detido sobre a dimensão política normativa. Isso posto, é importante assinalar que, ainda que haja descompassos entre os polos de comparação, o mesmo não impede uma compreensão dos movimentos sociais e sua relação com aparatos político-institucionais. Processos articulatórios entre movimentos sociais e estado em contextos distintos impedem quaisquer análises que acentuem positivities inquestionáveis em etapas desenvolvimentistas a serem alcançadas. Aqui, a análise dos embates, articulações e antagonismos entre movimentos negros e o estado no processo de promoção e adoção de políticas públicas é fundamental. Outro ponto a ser enfatizado é como processos de racialização e etnicização em curso no Brasil e na Colômbia atualmente não são autóctones, mas encontram no estado seu maior interlocutor, seja para a positivação ou negação de reivindicações vindas de grupos identitários.

Dessa maneira, fica claro que a realização de um estudo comparativo Brasil-Colômbia é marcada por inúmeros desafios. Contudo, é minha intenção que, apesar das possíveis incongruências históricas, o leitor consiga, ao longo desta tese, se familiarizar com as particularidades de cada caso ao mesmo tempo em que trace paralelos entre eles. Nesse sentido, a escolha desses dois países como objeto de estudo decorre de acreditar, assim como Sansone (2004), na existência de um contexto afrolatino de relações raciais, marcado por um discurso oficial celebratório da miscigenação biológica e cultural que coexiste com formas sutis e persistentes de

discriminação racial, bem como por recorrentes tentativas de impedir a formação de movimentos de luta contra o racismo.

Ademais, como bem argumenta Yashar (2005), ao se analisar identidades políticas e sujeitos coletivos, é perfeitamente lógico que se tome o estado como ponto de partida, na medida em que na era do estado-nação é o estado que fundamentalmente define os termos públicos da política nacional de formação, expressão e mobilização identitárias. Uma vez que os estados são as unidades políticas preponderantes em nosso mundo, eles estendem/restringem cidadania política e definem projetos nacionais, institucionalizando e privilegiando certas identidades políticas. Para além disso, os estados também promovem incentivos para atores expressarem publicamente algumas identidades políticas sobre outras. A astúcia do estado está justamente em, ao parecer neutro, impor sub-repticiamente critérios particularistas e contingentes que beneficiam a uns e vitimam outros (YASHAR, 2005).

A Pesquisa: Procedimentos Metodológicos

Os movimentos negros brasileiros e colombianos são compostos por centenas de grupos e Organizações Não-Governamentais (ONGs), com grande variedade de formatos organizativos, acesso a recursos materiais e perspectivas políticas. Há poucos dados sobre quantas são essas organizações, que tipo de mobilizações e em que ramo de atuação política atuam. Na Colômbia destaca-se o formato de “redes de movimentos sociais”, sendo que o Movimento Nacional pelos Direitos Humanos das Comunidades Afrocolombianas (Movimento Cimarrón), o Processo de Comunidades Negras (PCN) e a Associação de Afrocolombianos Deslocados (AFRODES) são as redes com maior penetração no cenário nacional. No Brasil há uma maior fragmentação organizativa, embora haja algumas tentativas, como é o caso da Coordenação Nacional de Entidades Negras (CONEN), que tentam articular nacionalmente diferentes organizações locais.

Há também a participação de ativistas negros em grupos/entidades do movimento sindical, em organismos internacionais de regulação, em partidos políticos, em órgãos governamentais ligados à proposição e implementação de

políticas públicas de gênero e raça e em centros universitários de pesquisa. Muitos desses ativistas se consideram e são considerados militantes do movimento negro e dentro desses espaços exteriores ao movimento propriamente dito buscam pensar a formalização de estratégias políticas, falando e agindo em nome do movimento.

Diante disso, o campo de pesquisa escolhido é bastante complexo, tanto em termos de sua abrangência nacional e conseqüentes especificidades regionais quanto em relação às formas de fazer política e ao impacto que diferentes organizações com distintas visões sobre o direcionamento do movimento têm sobre a sociedade e sobre os caminhos dele próprio. Assim, procurei nesta pesquisa congregar procedimentos metodológicos que propiciassem uma visão do movimento tanto em nível local quanto nacional.

A investigação de campo se deu a partir de duas vertentes: entrevistas em profundidade com ativistas e pesquisa documental. A escolha dos entrevistados, no caso brasileiro, obedeceu a dois critérios. Primeiro, havia a necessidade de que fossem ativistas com longa trajetória de militância em organizações negras, remontando, preferencialmente, ao período imediatamente anterior ao processo de reforma constituinte. Segundo, que tivessem ocupado algum espaço institucional formal (estatal ou de mediação com o estado) no período posterior à promulgação da carta constitucional. A escolha por esse perfil de entrevistados levou em consideração a necessidade de compreender, a partir do discurso desses atores políticos, as estratégias empreendidas pelo movimento em seu processo de aproximação com os aparatos estatais.

No caso colombiano, esses critérios não puderam ser seguidos à risca por duas razões. Em primeiro lugar, o acesso institucional de ativistas negros aos aparatos estatais colombianos é bem mais restrito que no contexto brasileiro. Além disso, parte considerável dos afrocolombianos que acessam as esferas político-institucionais tem relações bastante frágeis com as organizações negras. Em segundo lugar, como permaneci no país por um período relativamente curto de tempo, não consegui estabelecer as redes de contato necessárias para acionar aqueles indivíduos mais diretamente ligados ao estado. Como resultado, optei por entrevistar ativistas vinculados às organizações negras mais importantes do país, AFRODES, PCN e Movimento Cimarrón, com os quais estabeleci contato por intermédio de pesquisadores norte-americanos e/ou ativistas afrocolombianos vivendo nos Estados Unidos.

As entrevistas não seguiram um roteiro rígido, mas as perguntas foram sendo elaboradas no contexto de interação estabelecido entre o pesquisador e os entrevistados. As entrevistas podem ser divididas em três grandes eixos: um de caracterização pessoal e histórico de militância; o segundo enfocando os discursos proferidos acerca da aproximação institucional dos movimentos sociais; e, por fim, a elucidação das formas de interação, conflituosas ou cooperativas, entre atores estatais e não-estatais.

Ressalto também que, em algumas situações, utilizo excertos de entrevistas conduzidas por outros pesquisadores, tomando-as como fonte secundária. No caso específico do movimento negro brasileiro, a principal fonte de análise de dados foi o livro *Histórias do Movimento Negro no Brasil: depoimentos ao CPDOC*, organizado por Verena Alberti e Amílcar Araújo Pereira, publicado em 2007. Esta obra contém entrevistas com os mais destacados militantes negros brasileiros das últimas três décadas, organizadas de maneira temática e abrangendo um grande leque de perspectivas. Recorro ainda à trechos de entrevistas concedidas por Matilde Ribeiro, ex-ministra da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (Seppir), à pesquisadora Vera Regina Rodrigues da Silva e, por fim, uma entrevista feita por Sonia Alvarez com Luiza Bairros, atual ministra da Seppir.

No total foram realizadas 16 entrevistas, sendo 9 ativistas brasileiros e 7 colombianos. No Brasil realizei o trabalho de campo ainda em 2007, durante meu primeiro ano de doutorado. As entrevistas com ativistas colombianos ocorreram nos Estados Unidos, onde vivi entre agosto de 2008 e julho de 2010, e principalmente durante uma visita de 15 dias ao país andino, em março de 2011, especificamente nas cidades de Bogotá e Cartagena.

Há, no que tange à análise documental, um percurso complementar ao das entrevistas com ativistas. O foco de interesse reside, aqui, em elucidar as transformações do discurso estatal no tocante à temática étnico-racial em ambos os países. Por essa razão, privilegio documentos oficiais, tais como legislações, decretos, minutas das Assembleias Nacionais Constituintes, discursos proferidos por políticos, relatórios de conferências e documentos de órgãos governamentais devotados à elaboração de políticas públicas. Porém, para complementar e contrapor o discurso oficial desses documentos, analiso alguns documentos produzidos pelos movimentos negros em seu constante diálogo com o estado. Dou preferência àqueles documentos que, por razões diversas, tiveram um impacto

significativo sobre o debate público e, em certa medida, contribuíram para a expansão de oportunidades institucionais para atores do movimento negro.

Tais documentos explicitam os principais debates com os quais os movimentos negros têm se defrontado ao longo de quase três décadas de aproximação institucional. Alguns documentos foram fornecidos ao pesquisador pelos entrevistados, enquanto outros foram acessados via internet, em sites de organizações governamentais e/ou de entidades negras. Juntamente com as entrevistas, os documentos fornecem a possibilidade de se reconstruir a história dos movimentos, seus embates políticos, sua relação com o estado e os traços de continuidade e ruptura que constituem suas estratégias de mobilização.

Importante ressaltar também que, na busca por reconstruir o discurso estatal acerca da temática racial, o acesso a documentos oficiais permite que se acione as falas de atores políticos, tais como presidentes da república e ministros de estado, que, de outra maneira, não se poderia acessar diretamente. Ademais, a análise documental complementa uma das principais limitações das entrevistas. Dado que uma entrevista funciona mais ou menos como uma fotografia, enquadrando um momento pontual no tempo e no espaço, ela não se presta à uma análise longitudinal, posto que os discursos ali proferidos tendem a desconsiderar as disputas que levaram à sua cristalização (MACHADO, 2013).

Apresento, nos quadros a seguir, a relação dos ativistas entrevistados para esta pesquisa e os documentos coletados e analisados ao longo da tese.

Tabela 1 – Entrevistados no Brasil

LISTA DE ENTREVISTADOS – BRASIL				
Nome	Vínculo Institucional	Local da Entrevista	Data da Entrevista	Entrevistador
Ângela Gomes	Integrante do Movimento Negro Unificado	Belo Horizonte	05/2007	Cristiano Rodrigues
Diva Moreira	Consultora da área de diversidade de raça e gênero	Sabará	03/2007	Verena Alberti e Amílcar Pereira
Edna Roland	Presidente de Honra da Fala Preta! Organização de Mulheres Negras	São Paulo	10/2007	Cristiano Rodrigues
Edson Cardoso	Coordenador Editorial do jornal <i>Írohin</i>	Rio de Janeiro	04/2006	Verena Alberti e Amílcar Pereira
Flávio Jorge Rodrigues da Silva	Membro do Diretório Nacional do PT	São Paulo	07/2004	Verena Alberti e Amílcar Pereira
Luiza Bairros	Ministra da Seppir	Salvador Brasília	10/2007 12/2011	Cristiano Rodrigues Sonia Alvarez
Matilde Ribeiro	Ex-Ministra da Seppir	São Paulo	2011	Vera Rodrigues da Silva
Nilza Iraci	Presidente do Geledés – Instituto da Mulher Negra	São Paulo	08/2007	Cristiano Rodrigues
Sueli Carneiro	Coordenadora do Geledés – Instituto da Mulher Negra	São Paulo	07/2004	Verena Alberti e Amílcar Pereira

Tabela 2 – Entrevistados na Colômbia

LISTA DE ENTREVISTADOS – COLÔMBIA				
Nome	Vínculo Institucional	Local da Entrevista	Data da Entrevista	Entrevistador
Bibiana Peñaranda	Integrante da Rede de Mulheres Afro-Latino-Americanas e Caribenhas	Brasília	07/2011	Cristiano Rodrigues
Carlos Rosero	Integrante da Coordenação Nacional do PCN	Washington	10/2008	Entrevista coletiva
Jattan Mazzot Llele	Vice-presidente da AFRODES	Bogotá	03/2011	Cristiano Rodrigues
Juan de Dios Mosquera	Diretor do Movimento Cimarrón	Bogotá	03/2011	Cristiano Rodrigues
Líbia Grueso	Integrante da Coordenação Nacional do PCN	Bogotá	03/2011	Cristiano Rodrigues
Marino Córdoba	Fundador da AFRODES	Washington	06/2009	Entrevista coletiva
Nilson Magallanes	Integrante do Centro de Cultura Afrocaribenha	Cartagena	03/2011	Cristiano Rodrigues

Tabela 3 – Documentos coligados – Brasil

DOCUMENTOS COLIGIDOS – BRASIL				
	Ano	Título	Tipo	Origem/Autoria
1	1985	Discursos e projetos de lei do Deputado Abdias do Nascimento	Discursos e Projetos de lei	Câmara dos Deputados
2	1988	MNU 1978-1988, 10 anos de luta contra o racismo	Livro	Coletânea de Documentos do MNU
3	1986	Convenção Nacional do Negro pela Constituinte	Carta de Reivindicações	Diversas Entidades Negras
4	1987	Anais da Assembleia Nacional Constituinte – Subcomissão 7c	Propostas de Reforma Constitucional	Câmara dos Deputados
5	1988	Constituição da República Federativa do Brasil	Constituição	Senado Federal
6	1991	Lélia Gonzalez – uma mulher de luta	Entrevista	Jornal do MNU
7	1995	Marcha Zumbi dos Palmares	Proposta de políticas públicas encaminhada à Presidência da República	Secretaria Nacional da Marcha Zumbi dos Palmares
8	1998	Construindo a Democracia Racial: atos e palavras do Presidente Fernando Henrique Cardoso (1995 – 1998)	Discursos presidenciais sobre a questão racial	Presidência da República
9	2001	Declaração de Durban	Declaração e Programa de Ação da 3ª Conferência Mundial Contra o Racismo	Organização das Nações Unidas (ONU)
10	2005	Relatório da I Conferência Nacional de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (Conapir)	Relatório Final de Conferência de Políticas Públicas	Seppir
11	2009	Relatório da II Conapir	Relatório Final de Conferência de Políticas Públicas	Seppir

Tabela 4 – Documentos coligados – Colômbia

DOCUMENTOS COLIGIDOS – COLÔMBIA				
	Ano	Título	Tipo	Origem/Autoria
1	1991	Constituição Política da Colômbia	Constituição	Presidência da República
2	1991	Artigo Transitório 55		Presidência da República
3	1993	Lei 70	Lei das Comunidades Negras	Presidência da República
4	1994	Lei 152 – Lei Orgânica do Plano de Desenvolvimento	Lei	Presidência da República
5	1994	Lei 115 – Expansão da Lei Geral de Educação	Lei	Presidência da República
6	1998	Decreto 1320 – Consulta Prévia às Comunidades Negras e Indígenas	Decreto	Presidência da República
7	2001	Lei 649 – Circunscrição Eleitoral para Comunidades Negras	Lei	Presidência da República
8	2007	Decreto 4181 – Comissão Inter-setorial para Avanço da População Afrocolombiana	Decreto	Presidência da República
9	1994 - 2010	Planos Nacionais de Desenvolvimento	Planos Plurianuais	Departamento Nacional de Planejamento (DNP)
10	1997 - 2008	Documentos do Conselho Nacional de Política Econômica e Social (CONPES)	Planos de Políticas Públicas	DNP
11	1994 - 2010	Histórico de Resultados Eleitorais	Resultados Eleitorais para o Congresso	Registraduria Nacional del Estado Civil

Estrutura da Tese e Organização do Texto

A tese se estrutura em cinco capítulos, conforme detalho a seguir.

O primeiro capítulo – Democracia, Movimentos Sociais e Participação Institucional na América Latina Contemporânea: introduzindo os termos do debate – faz uma sucinta revisão de literatura sobre teorias de movimentos sociais e sua utilização em contextos latino-americanos. Os aportes da Mobilização de Recursos, Teoria dos Processos Políticos e Teorias dos Novos Movimentos Sociais são escrutinados e questões sobre suas possibilidades e limitações para compreender o caso em tela são levantadas.

Ainda no capítulo 1 argumento, a partir do marco analítico das teorias sobre participação institucional na América Latina, que a inclusão de elementos participativos dentro da democracia representativa tem trazido importantes ganhos para minorias sociais, mas, ao mesmo tempo, podem representar um certo risco de perda de seu potencial contestatório. Termino o capítulo 1 apresentando um conjunto de três categorias analíticas que possam identificar prováveis elos entre os repertórios de ação coletiva dos movimentos negros brasileiros e colombianos a partir da década de 1980 e seu progressivo trânsito institucional ao longo das duas décadas seguintes.

No segundo capítulo – Ciências Sociais, Política Racial e os Contextos de Emergência e Consolidação dos Movimentos Negros no Brasil e na Colômbia – argumento, aludindo implicitamente ao conceito de difusão relacional proposto por Tarrow (2011), que os debates acadêmicos sobre raça e etnicidade e as estratégias políticas empregadas pelos movimentos negros se intersectam e se retroalimentam forjando, em grande medida, uma abertura de oportunidades discursivas que desembocam nessa mudança, aparentemente drástica, em termos do tratamento estatal dado à questão racial em ambos os países.

O terceiro capítulo – Movimento Negro e Estado no Brasil: da luta contra o mito da democracia racial às políticas de promoção de igualdade racial (1988-2010) – analisa, a partir dos referenciais teóricos discutidos no primeiro capítulo, o processo de inclusão institucional do movimento negro nas décadas de 1990 e 2000. Além disso, o capítulo busca responder a questões tais como: quais foram as mudanças nas estruturas de oportunidades políticas que contribuíram para esse

incremento no trânsito institucional? Quais redes de solidariedade foram acionadas pelo movimento negro em seu processo de inserção junto aos aparatos estatais? O maior trânsito institucional do movimento negro implica, necessariamente, em cooptação? Quais outras formas de relação entre estado e movimentos sociais podem ser observados neste caso específico? Como os repertórios de ação coletiva desse movimento social tem se transformado neste período? E quais são os avanços, conquistas e conflitos vividos pelo movimento?

O capítulo 4 – Movimento Negro e Estado na Colômbia: multiculturalismo sem garantias (1993-2010) – segue a mesma estrutura e objetivos do capítulo anterior. O foco, contudo, está em entender as especificidades do contexto sociopolítico colombiano e suas possíveis semelhanças com o caso brasileiro.

O quinto e último capítulo – Brasil e Colômbia em Perspectiva Comparada: engendrando afro-latinidades entre a igualdade e a diferença – retoma as principais discussões empreendidas nos capítulos precedentes, porém, oferecendo-lhes um tratamento comparativo mais explícito. As categorias analíticas apresentadas brevemente no primeiro capítulo são novamente trazidas à lume e servem de base para que as experiências brasileiras e colombianas sejam comparadas. O capítulo também tem um caráter conclusivo, especialmente ao refletir sobre o interjogo entre particularidades locais e processos transnacionais de mobilização política negra que tem promovido novos círculos de reciprocidade e solidariedade entre organizações negras de diversas latitudes, bem como fortalecido suas reivindicações dentro de seus respectivos países.

1 DEMOCRACIA, MOVIMENTOS SOCIAIS E PARTICIPAÇÃO INSTITUCIONAL NA AMÉRICA LATINA CONTEMPORÂNEA: INTRODUZINDO OS TERMOS DO DEBATE

Há pouco mais de um século, W. E. B. Du Bois lançou, em sua seminal obra *The Souls of Black Folk*, duas proposições sobre o campo das relações raciais nos Estados Unidos que se mostrariam proféticas também para os demais descendentes de africanos negros espalhados pelos demais países do continente americano (DU BOIS, 1990 [1903]; GILROY, 1993). Ao apontar para a existência de uma dupla consciência entre os negros vivendo na diáspora e afirmar que o problema central do século XX seria o problema da linha de cor, Du Bois dá início a um campo de investigação científica e debate político que tem sido, desde então, continuamente revisitado por inúmeros intelectuais de diferentes latitudes.

Du Bois chama de dupla consciência uma forma específica de dissociação da identidade negra. Para ele, os negros encontram-se inseridos de modo ambíguo nas sociedades ocidentais, uma vez que, embora efetivamente partícipes do processo de formação dessas sociedades, são sistematicamente mantidos à margem da esfera política dos respectivos estados nacionais aos quais se encontram integrados. Tal ambiguidade engendra, assim, um conflito constitutivo da experiência negra no novo mundo (GILROY, 1993). Por essa razão, combinar a experiência de ser, por exemplo, ao mesmo tempo, negro e brasileiro, ou colombiano, requer algum grau de dupla-consciência. E como afirma Gilroy (1993), o simples ato de adotar uma ou ambas as identidades inacabadas não põe fim a esse processo de disjunção identitária. Todavia,

[...] onde os discursos racistas, nacionalistas ou etnicamente absolutistas orquestram relações políticas de modo que essas identidades pareçam ser mutuamente exclusivas, ocupar o espaço entre elas ou tentar demonstrar sua continuidade tem sido encarado como um ato provocador ou mesmopositor de insubordinação política (GILROY, 1993, p. 01).

Nesse sentido, o conceito de dupla consciência e seu corolário gilroyniano, expresso na metáfora do Atlântico Negro, constituem-se em subsídios úteis para uma reflexão política que conecte posturas antirracistas e antiessencialistas (HALL, 2003; COSTA, 2006). Sem acionar um lugar social privilegiado a partir do qual se

alcançaria a emancipação social, tais aportes contribuem para encontrar possíveis respostas, em níveis nacionais e transnacionais, para o seguinte dilema: como articular reivindicações por igualdade racial e justiça social a demandas pelo reconhecimento da diferença cultural? (HALL, 2003; COSTA, 2006).

Ao proclamar a linha de cor como o problema central do século XX, Du Bois antecipa aquilo que viria a ser um tema crucial para a teoria social e política de finais do século XX, qual seja, como podem os estados nacionais responder a demandas de crescente pluralização de interesses sociais sem, contudo, perderem o seu papel de promotores da coesão social? Seguindo os passos de Du Bois, entendo que, para as sociedades multiculturais, como a brasileira e a colombiana, questões relativas à diversidade étnica, racial e cultural são dimensões inescapáveis da esfera pública contemporânea. E mais: sendo racismo um aspecto central da vida política de tais sociedades, a luta por justiça e inclusão social de grupos minoritários levanta importantes questões para a teoria social e política acerca do que significa ser concidadão de pessoas vistas radicalmente como o "outro" e sobre quais obrigações políticas se estenderiam por todo o espectro da linha da diferença.

Nessa perspectiva, o exercício proposto pela presente tese de maneira geral, e por este capítulo em particular, é compreender em que medida o dilema da dupla-consciência tem sido vertido dentro da teoria social e política para noções de identidade-diferença em um projeto (pós)nacional democrático e pluralista. A questão que orienta este trabalho pode, então, ser assim resumida: quais seriam as possíveis conexões entre a luta antirracista e a consolidação da democracia em sociedades tão profundamente marcadas pela experiência da escravidão e seu legado na vida política contemporânea?

O objetivo deste capítulo é, nesse sentido, introduzir, a partir do marco analítico das teorias de movimentos sociais e sobre participação de atores da sociedade civil em esferas político-decisórias, o debate, cada vez mais atual para as ciências sociais, em torno da emergência de novas identidades e novos atores sociais dentro dos estados nacionais. Tal debate tem sido travado tanto do ponto de vista do estado quanto da sociedade civil. O estado é, muitas vezes, instado a promover arranjos institucionais capazes de suprir demandas surgidas no processo de pluralização de identidades, atores sociais e novas formas de solidariedade em curso nas sociedades contemporâneas. A sociedade civil, a partir desses novos

atores sociais, por seu turno, tem acessado a esfera pública política em busca por reconhecimento e garantia de direitos coletivos e constitucionais.

Nessa linha, este capítulo procura discutir proposições teóricas que possam estabelecer pontes entre esses dois lados da fronteira – estado e sociedade civil – com o intuito de pensar um projeto democrático em dois pontos fundamentais: por um lado, que reconheça as múltiplas formas pelas quais indivíduos estão situados dentro da sociedade a partir de marcadores de diferença (como raça, gênero, idade, sexualidade, cultura ou classe); por outro, que estabeleça mecanismos capazes de mitigar formas de exclusão geradas pela concentração de poder ou inviabilização da participação na vida pública de indivíduos e coletividades negativamente associados a tais marcadores de diferença.

O capítulo está dividido em três partes. Na parte I – *Movimentos Sociais, Democracia e Inclusão: reconciliações possíveis entre pluralismo e integração social* – faço uma breve revisão de algumas das principais correntes teóricas sobre movimentos sociais e sua utilização em contexto latino-americano, tendo como objetivo principal pensar as conexões possíveis entre participação/inclusão e o fortalecimento de atores da sociedade civil dentro de arenas institucionais. Ademais, procuro apresentar um modelo heurístico que sirva para interpretar analiticamente, nos capítulos seguintes, o modo como movimentos negros e estado têm se articulado, no Brasil e na Colômbia, a partir da década de 1980. Na parte II – *Inovações Participativas e Aprofundamento da Democracia* – discuto como a inclusão de elementos participativos dentro da democracia representativa latino-americana tem trazido ganhos significativos para minorias sociais, ao mesmo tempo em que processos de cooptação e assimilação possam estar em jogo e representar para os movimentos sociais certo risco de abandono de seus repertórios de ação contestatória. Por fim, na parte III – *Categorias Teóricas para Análise das Articulações entre Movimentos Negros e Estado no Brasil e na Colômbia* – procuro, de forma concisa, discutir a aplicabilidade dos conceitos retirados dos aportes teóricos elencados nas seções precedentes do capítulo para a análise das dinâmicas articulatórias entre movimentos negros e estado ao longo das últimas três décadas nos países supracitados.

1.1 Movimentos Sociais, Democracia e Inclusão: reconciliações possíveis entre pluralismo e integração social

A segunda metade do século XX oferece, para as sociedades ocidentais, novos contornos para o dilema da igualdade e diferença. O ideário de um projeto democrático liberal universalista é posto à prova em vários aspectos. A queda dos regimes comunistas do leste europeu, a emergência dos “novos movimentos sociais” e o fim dos regimes ditatoriais na América Latina, apenas para mencionar alguns casos emblemáticos, ao mesmo tempo em que celebram a vitória do modelo democrático liberal, apontam para sua insuficiência em garantir pluralidade (étnica, linguística, religiosa, cultural, etc.) e coesão social.

Tais rupturas sociais ressoam, dentro das ciências sociais, na rejeição de uma pretensa estabilidade dos sujeitos sociais e, assim, abrem espaço para teorizações que, ao acentuar o caráter socialmente negociado e contingencial das identidades, propiciam que grupos minoritários ascendam à esfera pública democrática com reivindicações concernentes à sua diferença e à sua participação/representação na esfera política.

Nesse contexto, parafraseando Du Bois, é possível afirmar que o problema do final do século XX e início do XXI é o da negociação da identidade/diferença. Não por acaso, vários intelectuais passaram a identificar uma mudança em curso nas sociedades democráticas ocidentais que consistiria na passagem da primazia das lutas por redistribuição por aquelas concernentes à gramática das formas da vida (HABERMAS, 1989; YOUNG, 1990; TAYLOR, 1994; HONNETH, 1995; BENHABIB, 1996). Segundo Benhabib (1996, p. 04):

Através das experiências dos novos movimentos sociais, grandes transformações ocorreram na natureza das questões definidas como preocupações políticas. As lutas sobre riqueza, posição política e acesso que caracterizaram a política burguesa e da classe trabalhadora em todo o século XIX e primeira metade do século XX foram substituídas por lutas sobre o aborto e direitos homossexuais, sobre ecologia e consequências de novas tecnologias médicas e a política de orgulho racial, linguístico e étnico (coloquialmente conhecidas no contexto norte-americano como políticas de "coalizão arco-íris").

No bojo da emergência de novos atores políticos e pluralização crescente de identidades, as sociedades multiculturais demonstram uma necessidade de

apresentar soluções que garantam a representação e a participação das minorias. Há, nesse sentido, do ponto de vista da teoria e prática das democracias, uma tentativa de se avançar em questões relacionadas à inclusão política e ampliação da igualdade formal.

Como afirmam Bringel e Echart (2008), há um incremento em torno do debate sobre os sentidos da política democrática. Por um lado, perspectivas que apontam para a necessidade de aprofundamento do caráter substancial da democracia, com a ampliação do poder popular nas decisões centrais dos governos. Por outro, modelos elitistas de democracia que enfatizam a primazia dos representantes sobre os representados, cabendo aos últimos uma participação meramente colaborativa na determinação política dos estados.

Os movimentos sociais, enquanto elementos externos, mas permeados e permeáveis pelas instituições político-decisórias nas democracias representativas, podem se constituir em importantes ferramentas para reinvenção e ressignificação da política e da democracia (BRINGEL; ECHART, 2008). O caráter democratizante de um movimento social não pode, contudo, ser conhecido a priori, em decorrência do amplo conjunto de variáveis que se imiscuem nas articulações que este estabelece com os agentes estatais e outros movimentos sociais. Mas, a partir da ação dos movimentos sociais em uma multiplicidade de arenas políticas e pré-políticas, pelo menos dois campos de tensão são facilmente identificáveis. Por um lado, o próprio modelo institucional de legitimação política passa a ser repensado para que princípios de igualdade e liberdade sejam ponderados. Por outro, os movimentos sociais acionam os agentes estatais para que estes reconheçam o caráter político de reivindicações identitárias.

Cria-se, nesse contexto, um paradoxo que, ao mesmo tempo em que parece insolúvel revela-se salutar para manter vivo um projeto democrático inclusivo e participativo: a formação de identidades (de gênero, classe, raça, etnicidade, entre outras) prepara o indivíduo – ou coletividades – para entrar na esfera pública mas não reverbera, amiúde, em soluções capazes de tematizar essas próprias diferenças como objetos da política, em vez de obstáculos a serem superados para a elaboração de um projeto coletivo racional e consensual (CALHOUN, 1994).

Diante disso, faz-se mister, como bem assinalam Bringel e Echart (2008), analisar as relações entre movimentos sociais e a democracia a partir da dialética entre o âmbito do instituído e o âmbito do instituinte. O âmbito do instituído,

representado pela ação dos movimentos sociais dentro das democracias realmente existentes, é marcado pela ampliação de espaços participativos, inserção de novas temáticas na agenda política, elaboração e acompanhamento de políticas públicas. O âmbito do instituinte, por outro lado, caracteriza-se por reconfigurar os sentidos da democracia.

No caso específico da América Latina há um grande número de estudos que, ao se apropriar de uma miríade de aportes teóricos e metodológicos, tentam lançar luz sobre essa tensão entre o instituído e o instituinte nas relações entre movimentos sociais e estado. Domingues (2007), por exemplo, analisa os movimentos sociais latino-americanos a partir de sua teoria da modernidade. Para o autor, a ação dos movimentos sociais no subcontinente está circunscrita a um amplo processo de transformação social que ele denomina terceira fase da modernidade.

A terceira fase da modernidade teria como algumas de suas características, de acordo com Domingues (2007), padrões mais complexos de sociabilidade, nascidos de processos de diferenciação social marcados pela emergência de sujeitos individuais e coletivos mais “desencaixados” (com menor enraizamento físico e identitário). Um dos aspectos positivos desse processo de “desencaixe” refere-se ao engendramento de uma nova cultura política, pautada pelas lutas por democracia e pela consolidação e aprofundamento da cidadania (DOMINGUES, 2007; ALVAREZ, DAGNINO; ESCOBAR, 1998).

A incorporação de questões relacionadas à agência e à subjetividade, com o consequente deslocamento de análises centradas quase que exclusivamente nos determinantes de classe, também têm despertado o interesse de um grande número de pesquisadores (SLATER, 1985; DOMINGUES, 1995; MELUCCI, 1996; TOURAINE, 1981; DAGNINO, 1994; GOHN, 1997; BRINGEL; GOHN, 2012). Sem abrir mão de análises sobre as contraditórias relações entre estado, democracia e movimentos sociais dentro do sistema capitalista, teóricos de diferentes áreas substituíram perspectivas meramente economicistas por modelos interpretativos mais abrangentes e interseccionais.

Há que se ressaltar também trabalhos que buscam teorizar sobre a autonomia dos movimentos sociais em relação às instituições políticas tradicionais (partidos e sindicatos) como um elemento indispensável para um contínuo processo de inovação por parte da sociedade civil em direção a um projeto de ampliação democrática (MIRZA, 2006). Embora estejam na contramão dos repertórios de ação

política consagrados pelos movimentos negros brasileiro e colombiano, que buscaram a via do estado como estratégia de transformação social, essas perspectivas têm muito a dizer sobre processos de cooptação e assimilação que acompanham, inúmeras vezes, a institucionalização dos movimentos sociais no subcontinente. Para Mirza (2006), há uma relação direta entre o grau de autonomia de um dado movimento social e sua consolidação organizacional. Nessa perspectiva, quanto maior for o afastamento do movimento social em relação às instituições políticas tradicionais, maior será sua força organizativa e seu potencial de forjar alternativas políticas. Na perspectiva defendida por Mirza (2006), há um alto grau de desconfiança em relação ao modelo democrático liberal latino-americano com suas práticas institucionais corporativistas e clientelistas. Tal desconfiança em relação ao estado e suas instituições políticas na América Latina tem reflexo, segundo Davis (1999), na apropriação e/ou elaboração de aportes teóricos que se revelam insuficientes para compreender as especificidades da região.

Davis (1999) afirma que boa parte do arcabouço teórico sobre movimentos sociais na América Latina é subsidiária dos modelos desenvolvidos nos Estados Unidos e Europa. Por essa razão, tais aportes se mostram limitados em escopo para entender a complexidade do subcontinente, posto que os padrões de relação entre estado e sociedade civil diferem bastante de um contexto para outro. No contexto latino-americano, de acordo com Davis (1999), o modelo dos “novos movimentos sociais” e o modelo do “processo político” acabaram se tornando hegemônicos, sendo o primeiro mais amplamente adotado, em parte por privilegiar processos de construção de identidade e situar a sociedade civil como força-motriz dos processos de transformação social. No entender da autora, entre os pesquisadores latino-americanos, o modelo do “processo político” é considerado excessivamente centrado no estado e em sua habilidade de promover ou impedir a mudança social, o que, em uma região marcada por forte desconfiança em relação aos seus governantes, acaba sendo visto com pouco entusiasmo.

A consolidação de aportes teóricos próprios sobre movimentos sociais latino-americanos tem sido escassa e descontínua não apenas por conta da difusão dos modelos europeus e norte-americanos mas também por mudanças do ponto de vista da agenda acadêmica nos anos 1990. Enquanto os anos 1980 assistem a uma celebração dos movimentos de ação direta e sua contribuição para a queda dos regimes autoritários no subcontinente, os anos 1990 são marcados por uma

mudança drástica de enfoque. Agora são os estudos sobre participação, sociedade civil, espaço público e cidadania que adquirem centralidade, relegando os estudos sobre movimentos sociais a um segundo plano (AVRITZER, 2003; DOIMO, 1995; GOHN, 1997; GURZA LAVALLE, 2003). Essa mudança de enfoque, como aponta Tatagiba (2011), postergou a consolidação de uma agenda de pesquisas sobre o papel dos movimentos sociais na ampliação dos direitos de cidadania e os impactos da participação institucional sobre a dinâmica interna dos movimentos e suas relações com o sistema político.

No início do século XXI pesquisas voltadas para definir, delimitar e operacionalizar o conceito de sociedade civil vão perdendo sua hegemonia, permitindo, assim, que teóricos latino-americanos voltem suas atenções para os movimentos sociais. Dessa feita, porém, englobando um leque maior de indagações e revistando diferentes correntes teóricas a fim de melhor compreender as especificidades dos movimentos sociais na atualidade. Questões sobre as razões pelas quais as pessoas participam, as estratégias de mobilização e o processo de criação de identidades se somam a questões sobre as vantagens e desvantagens da participação junto a esferas institucionais, os efeitos da institucionalização dos movimentos sociais e a relação entre movimentos sociais, políticas públicas e demais atores políticos (BRINGEL; ECHART, 2008; BRINGEL; GOHN, 2012; TATAGIBA, 2011).

De acordo com Tatagiba (2011), tais questões emergem da crescente integração de agendas de pesquisas sobre participação, movimentos sociais e ação coletiva com vistas a ampliar o campo de análise e avaliação acerca da qualidade dos processos participativos e seus resultados. Bringel e Echart (2008) têm uma visão um pouco distinta desse processo. Para eles, os estudos contemporâneos sobre movimentos sociais e democracia têm focado mais o âmbito do instituído, deixando de lado outras perspectivas que acenam para uma ruptura com os modelos preestabelecidos de democracia.

No que segue, procuro discutir em maior profundidade esse debate em torno da relação entre movimentos sociais e democracia. Inicialmente revendo as teorias clássicas e contemporâneas sobre movimentos sociais e seu uso no contexto latino-americano para, então, analisar a atuação multidimensional dos movimentos sociais e os riscos e vantagens de sua participação institucional.

1.1.1 Teorias de Movimentos Sociais: das abordagens clássicas às novas reelaborações teóricas

O estudo de fenômenos como "massas", "multidões", "classes sociais" e "ações coletivas" ocupa um lugar de destaque no pensamento das ciências sociais e humanas. Ainda no século XIX, autores como Gustave Le Bon, Scipio Sighele e Gabriel Tarde, entre outros, debruçaram-se sobre a temática. Le Bon, um dos pioneiros nos estudos sobre ações coletivas, considerava todo tipo de protesto coletivo um exemplo de comportamento desviante. Para o autor, as profundas transformações do ponto de vista religioso, político e social pelas quais a Europa havia passado no século XIX foram responsáveis por uma mudança de pensamento, ainda em processo de consolidação e impregnada por elementos do passado, que propiciara a eclosão de multidões insatisfeitas. O pensamento de Le Bon exerceu grande influência nos paradigmas clássicos sobre movimentos sociais, para os quais a participação em ações coletivas era um modo irracional e desviante de comportamento. Privação relativa, sentimento partilhado de injustiça e crenças generalizadas seriam, para o paradigma clássico, os determinantes da participação.

Com a crescente institucionalização do campo de estudos sobre movimentos sociais a partir dos anos 1960, os paradigmas clássicos foram sendo revistos e atualizados. As pesquisas sobre essa temática tendem, por conta de seu objeto multifacetado e em constante mudança, a congregar uma ampla diversidade de teorias e abordagens, muitas vezes conflitantes entre si. Segundo Scherer-Warren (1996), nos últimos anos, as diversas contribuições teóricas sobre movimentos sociais vêm sendo agrupadas com base em seu enfoque analítico, categorias centrais de análise e na definição do campo de investigação.

De modo geral, até a década de 1970, havia duas grandes correntes teóricas sobre movimentos sociais: de um lado as perspectivas alimentadas pela tradição marxista e, de outro, aquelas influenciadas pela tradição funcionalista. Para as perspectivas marxistas, os sujeitos sociais seriam definidos a partir da estrutura, e as possibilidades de uma luta emancipatória estariam dadas justamente pela existência de contradições inerentes à relação entre sujeitos sociais e sistema. Já para a perspectiva funcionalista, a sociedade seria um sistema homeostático, em busca

constante pelo equilíbrio e, nesse sentido, as ações coletivas representariam uma ruptura circunstancial desse equilíbrio sistêmico.

Com o advento dos chamados “novos movimentos sociais”, nas décadas de 1960 e 1970, esses paradigmas começam a entrar em colapso e a passar por revisões críticas. Trata-se de um momento de transição paradigmática, com a emergência de novas teorias acerca dos movimentos sociais. A dimensão da cultura, a multiplicidade de sujeitos coletivos e as práticas cotidianas de vida em sociedade passam a ser destacadas por essas novas abordagens.

De acordo com Klandermans e Tarrow (1988), esse período de transição possibilitou o desenvolvimento de duas abordagens principais junto ao campo de estudos sobre movimentos sociais. De um lado, a Teoria dos Novos Movimentos Sociais (TNMS) referente, sobretudo, a uma produção teórica europeia; e de outro, a Teoria da Mobilização de Recursos (TMR), uma abordagem marcadamente norte-americana. A primeira encontra-se alinhada ao legado marxista no que concerne à importância atribuída aos sujeitos sociais e aos significados e utopias coletivas nos processos de emancipação social. No entanto, afasta-se do marxismo mais clássico ao propor a legitimidade política de outros sujeitos coletivos que não a classe social, havendo múltiplas formas de conflito dentro de uma mesma sociedade e que não podem ser reduzidas a uma disputa entre classes sociais. Por fim, apresenta os movimentos sociais como portadores de inovações culturais, conformados por uma pluralidade de identidades e tendo, muitas vezes, um caráter anti-institucional ou de não luta pelo poder de estado.

Já a TMR é bastante influenciada pelas teorias economicistas que acentuam as relações entre os custos e benefícios de se participar de ações coletivas e reporta-se ainda à tradição funcionalista de análise dos movimentos sociais e à teoria da escolha racional quanto à racionalidade das ações coletivas. O foco da TMR está na análise das possibilidades de participação e integração político-institucional dos atores coletivos, o caráter instrumental da ação e a funcionalidade da relação entre atores e o sistema estatal.

No entanto, desde os anos 1980, vários pesquisadores têm formulado críticas a essas abordagens, na medida em que se orientam quase que exclusivamente para os aspectos culturais (TNMS) ou para os aspectos institucionais (TMR). Segundo Cohen e Arato (2000), há uma falsa dicotomia entre esses modelos teóricos, uma vez que os movimentos sociais lutam tanto por inovações no mundo da cultura

quanto reivindicam participação e integração no mundo da política institucional. Os estudiosos críticos dessa dicotomia passam então a promover um diálogo entre as duas abordagens, com tentativas de formular sínteses teóricas que congreguem tais perspectivas (KLANDERMANS; TARROW, 1988; DIANI, 1992; McADAM; TARROW; TILLY, 2001; COHEN; ARATO, 2000).

Doug McAdam, em seu clássico estudo sobre o movimento por direitos civis norte-americano, procede a uma síntese teórica entre essas abordagens aparentemente imiscíveis. Sem abandonar a noção de racionalidade e a influência das teorias elitistas que orientam a perspectiva da TMR, sua Teoria dos Processos Políticos (TPP) articula-se em torno de duas diretrizes principais:

Primeiro, em contraste com as várias formulações clássicas, um movimento social é pensado como sendo, acima de tudo, um fenômeno *político* mais do que psicológico. Quer dizer, os fatores formadores dos processos políticos institucionalizados são vistos como de igual utilidade analítica na compreensão das insurgências sociais. Segundo, um movimento social representa um contínuo *processo*, desde seu nascimento até seu declínio, mais do que uma série de discretos estágios de desenvolvimento (McADAM, 1982, p. 36. *Itálico no original*).

Ao enfatizar o caráter ao mesmo tempo político e processual dos movimentos sociais, McAdam busca romper a dicotomia entre enfoques culturalistas/identitários e enfoques institucionalistas. Para tal, apropria-se de enunciados marxistas acerca da disparidade substancial de poder entre elite e grupos excluídos e também em relação ao papel desempenhado por processos subjetivos na geração da insurgência social. Nesse sentido,

Marxistas, muito mais do que teóricos da elite, reconhecem que a impotência política da massa pode vir, e amiúde vem, das percepções compartilhadas de falta de poder, como de qualquer inabilidade objetiva para mobilizar significativamente influência política. Logo, a transformação subjetiva da consciência é apreciada pelos marxistas como um processo crucial para a emergência da insurgência. A importância dessa transformação é, dessa forma, apropriada pelo modelo do processo político (McADAM, 1982, p. 37-38).

O conceito fundamental da TPP é o de Estrutura de Oportunidades Políticas (EOP). Para Tarrow (2011), entender o surgimento e a dinâmica dos movimentos sociais passa pela análise desse conceito, definido como:

[...] dimensões consistentes – ainda que não necessariamente formais ou permanentes – do ambiente político ou de mudança nesse ambiente que fornecem incentivos para a ação coletiva ao afetar suas expectativas de sucesso ou fracasso (TARROW, 2011, p. 163).

Na visão do autor, a estrutura de oportunidades políticas é o campo de possibilidades e limites oferecidos pelo sistema político para que ações coletivas e movimentos sociais irrompam na cena pública. Em contextos favoráveis, há a ação dos desafiadores do sistema, que expandem as oportunidades para outros grupos se mobilizarem, gerando ciclos de confronto. Durante esses ciclos, ocorre uma espécie de irradiação da ação coletiva, em que grupos/setores mais mobilizados influenciam outros menos mobilizados, acelerando o ritmo de inovação nos modos de engajamento e enfrentamento, nos *frames* da ação coletiva e na combinação de participação organizada e não organizada. De acordo com Tarrow (2011), os momentos de crise política, a ausência de processos repressivos, ou seu arrefecimento, e a participação de aliados externos ao movimento promovem esse clima para erupção de ações coletivas.

As mudanças ocorridas na estrutura de oportunidades políticas em conjunto com o desenvolvimento de uma consciência política e a participação e atuação de um quadro militante em organizações anteriores, mas não necessariamente relacionadas diretamente ao foco do movimento social que se constrói, oferecem os meios básicos para que atores políticos com pouca ou nenhuma possibilidade de poder político se insurjam e consigam apresentar reivindicações na esfera pública (MCADAM, 1982; TARROW, 2011).

Difusão é outro conceito que, associado às estruturas de oportunidades políticas, Tarrow (2011) busca operacionalizar. Para o autor, difusão é o resultado da ação de indivíduos que decidem se apropriar de oportunidades que se mostraram vantajosas para outros grupos. A difusão ocorre quando grupos aferem resultados positivos e incentivam outros a procurar resultados similares, quando as demandas de grupos insurgentes ameaçam os interesses de determinadas pessoas e quando a predominância de uma organização ou instituição é desafiada e ela responde ao ataque por via de ações coletivas.

Tarrow (2011) identifica três tipos de difusão. A *difusão direta ou relacional*, que ocorre quando repertórios ou *frames* são transmitidos por meio de contatos pessoais, vínculos organizacionais ou redes associativas. A *difusão indireta*, que

emerge quando meios de comunicação de massa divulgam, de maneira instantânea, repertórios de ação coletiva para grupos que, de outra forma, estariam desconectados. E, por fim, a *difusão mediada*, que acontece quando dois grupos de ativistas não se encontram diretamente conectados um ao outro, mas por meio de um terceiro grupo, que age como mediador entre eles. Tarrow afirma que difusão é um processo que ocorre em todos os principais episódios de confronto político, porém,

Durante os ciclos de confronto, quando relações existentes são desestabilizadas, atores recém-mobilizados se tornam especialmente atentos ao que os outros estão fazendo e são menos constrangidos a se comportar [...] de maneira esperada (TARROW, 2011, p. 192).

McAdam (1982) aponta também para a existência de outros dois fatores que possibilitam entender como os sujeitos se filiam às ações coletivas: as formas de organização e a liberação cognitiva. O autor considera formas de organização o modo como o movimento social converte uma estrutura de oportunidade política favorável em uma campanha organizada de protesto social. Para que essa conversão seja possível, são fundamentais: o modo de recrutamento dos membros, a coerência interna alcançada pelo movimento, as relações de solidariedade estabelecidas entre os membros como modo de mantê-los motivados à ação, as redes de comunicação e o papel desempenhado pelos líderes.

Liberação cognitiva é uma interpretação que McAdam faz das proposições marxistas que estabelecem os processos subjetivos subjacentes à formação da ação coletiva. O autor ressalta que a estrutura de oportunidades políticas e as formas organizativas são importantes, mas não suficientes para a insurgência social, pois “mediados entre oportunidade e a ação estão pessoas e os significados subjetivos que elas atribuem para essas situações” (McADAM, 1982:48). No entanto, o autor não explica o processo de formação dessa liberação cognitiva, apenas argumenta que, para a emergência do movimento social, há a necessidade de uma transformação da consciência dentro da população insatisfeita. É necessária a percepção de uma situação como injusta e o entendimento de que as mudanças podem vir a partir de uma ação coletiva. Porém, essa tomada de consciência deve ocorrer juntamente com as oportunidades políticas e as formas de organização.

Embora abra mais espaço para a dimensão simbólica na explicação da ação coletiva, a TPP é muito criticada por apresentar a cultura como aspecto secundário, visto que para essa perspectiva o centro gravitacional dos repertórios de ação dos movimentos sociais é o estado. Para Armstrong e Bernstein (2008), outras críticas se referem à impossibilidade de se identificar com clareza os mecanismos que operam nas oportunidades políticas, a marginalização de alguns movimentos sociais e a falta de entendimento acerca das inter-relações entre identidade, cultura e estrutura nos movimentos sociais.

A TNMS, principal alternativa à TPP, não pode ser considerada uma teoria propriamente coerente e organizada. Segundo Alonso (2009), é a familiaridade entre autores como Alain Touraine, Jürgen Habermas e Alberto Melucci que fornece certa continuidade teórica à TNMS, na medida em que:

São todos críticos da ortodoxia marxista, mas mantém o enquadramento macro-histórico e a associação entre mudança social e formas de conflitos. Nisso não diferem da TPP. A especificidade está em produzir uma interpretação efetivamente cultural para os movimentos sociais (ALONSO, 2009, p. 59).

Os autores vinculados à TNMS também produzem análises similares sobre as especificidades das sociedades modernas. Para eles, houve nas sociedades de capitalismo avançado, ao longo do século XX, um processo contínuo de mudança societal, no qual o trabalho e a produção foram deslocados de sua centralidade enquanto sustentáculos da integração social. Desse modo, um novo padrão de sociabilidade estaria em curso nas sociedades “programadas” e “pós-industriais” marcadas não mais pela unidade mobilizatória em torno dos determinantes de classe, mas por uma plêiade de atores sociais e interesses políticos, por vezes conflitantes e contraditórios entre si.

Em certa medida, os programas de pesquisa da TMR, TPP e TNMS expressam, enquanto maneiras de compreensão dos fenômenos de ação coletiva, a divisão dualística presente na própria abordagem do objeto. Entre uma abordagem que busca identificar no sistema social as motivações materiais e concretas para a erupção da ação coletiva e outra que busca identificar nas crenças, valores e representações de militantes e atores as principais motivações, temos a expressão de um dualismo que tem percorrido a história das ciências sociais.

Nesse sentido, tentativas de superar essas polarizações por meio de um movimento de reconceitualização teórica fomentam um processo contínuo de aprimoramento das teorias de movimentos sociais em torno da compressão de um fenômeno que é, por sua própria natureza, polissêmico e em constante mudança.

A teoria da subjetividade coletiva, conforme elaborada por Domingues (1995), representa, nesse cenário, um importante aporte na tentativa de ir além de uma mera síntese teórica entre perspectivas sobre movimentos sociais. O autor, ao se remeter ao que Jeffrey Alexander (1987) chama de “novo movimento teórico” traz à lume uma proposta analítica que desafia o peso excessivo dado ao “centramento” dos sujeitos dentro da teoria social. Ademais, Domingues (1995) compreende a causalidade coletiva como uma propriedade dos sistemas sociais irreduzível à causalidade ativa dos indivíduos e não inteiramente circunscrita à causalidade condicionante dos sistemas sobre si mesmos (DOMINGUES, 1995).

Domingues (1995, 1999) postula que todo sistema de interação social (empresas, classes, famílias, redes, mercados, estados, movimentos sociais e outros) deve ser entendido como uma subjetividade coletiva cujos níveis de centramento podem variar. O nível de centramento de uma dada subjetividade coletiva, segundo o autor, é delimitado pelo grau de coesão de sua identidade e de organização do sistema. Não há uma relação direta entre o nível de centramento e o impacto exercido por uma dada subjetividade coletiva sobre outras coletividades com as quais interage.

Melucci (1996), numa chave analítica similar a de Domingues (1995), afirma que os movimentos sociais devem ser entendidos mais como sistemas de ação do que como fatos empíricos, haja vista que entendê-los como sistema de ação implica reconhecer que a ação coletiva deve ser considerada uma contínua interação de objetivos, recursos e obstáculos e evitar explicar o movimento social como um todo homogêneo e coerente (MELUCCI, 1996). Ademais, enquanto subjetividades coletivas com nível intermediário de centramento, movimentos sociais podem ter um impacto significativo (especialmente a longo prazo) e multidimensional sobre outros sistemas (DOMINGUES, 1995).

Assim como os teóricos da TNMS, Domingues (1995, 1999, 2008) também credita às sociedades modernas mecanismos específicos de desencaixe e reencaixe dos indivíduos e das coletividades em contextos concretos. Na visão do autor, um

dos efeitos visíveis desses processos de desencaixe e reencaixe pode ser observado na pluralização de identidades e relações sociais.

Também a globalização, com seus padrões ambíguos, que oscilam entre a particularização e a universalização, deve ser considerada. Segundo Domingues (2002), a globalização opera tanto no sentido de formalização de uma cultura mundial homogênea quanto impulsiona a diversidade interna e externa. Assim, o descentramento do estado-nação e de alguns de seus sistemas tradicionais de interação social, como a família e a classe social, juntamente com a multiplicação de estilos de vida trazida pela globalização marcam o surgimento de novos tipos de solidariedade social, mediadas, cada vez mais, por subjetividades coletivas com níveis intermediários de centramento (DOMINGUES, 1995, 1999).

Nesse cenário, há a eclosão de incontáveis tipos de movimentos sociais que, borrando os contornos políticos em torno das lutas por igualdade e diferença, enfocam a construção de múltiplas identidades e se tornam, em grande medida, experimentos de aplicação de uma reflexividade racionalizada. Domingues entende a reflexividade como subdividida em três: uma não identitária; uma assistemática (ou prática); e outra sistemática ou racionalizada:

[...] nas práticas sociais, especialmente na vida cotidiana, a reflexividade opera amiúde de forma assistemática. As pessoas de fato levam em conta as situações sociais, mobilizam conhecimento, recorrem a memórias e as reelaboram criativamente, sem porem atenção concentrada ou intencionalidade aguda. Um desenvolvimento dessa reflexividade básica e geral se origina de sua racionalização. Em outras palavras, um segundo plano de reflexividade – como pensamento racional – emerge da aplicação concentrada da atenção e da sistematicidade focalizada em si mesmo e nos outros, na ação social e na interação (DOMINGUES, 2008, p.105).

A esses três tipos de reflexividade se associam identidades coletivas distintas, categorizadas em práticas, sistematizadas e politizadas:

Identidades coletivas existem amiúde como tecidas basicamente pela reflexividade prática, por memórias compartilhadas e por práticas da vida cotidiana, bem como por sua reinvenção diária. Muitas delas (como classe ou gênero) são projetadas por meio de várias, senão todas, dimensões da vida social. Elas podem ser racionalizadas, com o que elementos específicos são reorganizados, alguns aspectos enfatizados, velhas memórias recuperadas, enquanto outros elementos não recebem atenção ou são descartados. Para além disso, pode haver a politização da subjetividade coletiva, que muitas vezes adquire conteúdos distintos (a inclinação revolucionária sendo uma entre muitas outras possíveis, nunca um desenvolvimento necessário). Organização e, em geral, um movimento social são necessários para operar essa passagem. Em todas essas

formas, identidades podem se intersectar, se sobrepor, uma vez que não são exclusivas (DOMINGUES, 2008, p. 89).

A racionalização e a politização das subjetividades coletivas não podem ser entendidas como fenômenos autóctones, mas dependentes da plausibilidade de sua reconstrução (DOMINGUES, 2008). Aqui, uma vez mais, os aportes de Domingues (2008) e Melucci (1996) parecem seguir uma mesma rota. Em Melucci a identidade coletiva também tem um caráter dinâmico e processual. Para o autor, a identidade coletiva compreende três aspectos: a) definições cognitivas concernentes aos objetivos, aos meios e ao campo de ação; b) uma rede de relações ativas, em que os atores interagem, comunicam-se e influenciam-se de maneira recíproca, negociam e tomam decisões; e c) um grau de investimento emocional, que possibilita aos indivíduos sentirem-se parte de uma unidade comum.

Assim, a racionalização e a politização de subjetividades coletivas surgem dos jogos iterados de construção e consolidação de identidades coletivas práticas, cujo liame emocional (ligado à memória compartilhada) e integrativo (as redes de relações entre os atores) é tecido em um movimento contínuo de negociação com outros sistemas interativos dentro de uma estrutura de relações que proporciona constrangimentos e oportunidades políticas, os quais, por sua vez, são reconhecidos e definidos como tais pelos membros da subjetividade coletiva (MELUCCI, 1996; DOMINGUES, 1995, 2008).

Domingues (1998) entende ainda que o impacto exercido por uma dada subjetividade coletiva não se encontra circunscrito apenas à dimensão simbólica das relações sociais. Para o autor, a dimensão material (que norteia o intercâmbio entre seres humanos/natureza), a dimensão das relações de poder nos sistemas sociais e a dimensão espaço-tempo (que delinea o escopo e os ritmos da vida social) também devem ser escrutinadas ao se discutir os processos concretos por meio dos quais subjetividades coletivas, mais ou menos (des)centradas, exercem influência umas sobre as outras.

Segundo Bringel e Gohn (2012), essas tentativas de promover reconciliações e reavaliações de enfoques teóricos clássicos, com a apropriação, no contexto latino-americano, de teorias da modernidade e pós-coloniais, entre outras, possibilitaram uma reconfiguração das estratégias e tipos de ação coletiva dos movimentos sociais com o recrudescimento de um ativismo internacional e multiescalar, o aparecimento de novos sujeitos coletivos (distintos daqueles ativistas

das gerações de 1960 a 1980) e o aumento do campo de participação institucional, acompanhado de uma grande disputa em torno de mecanismos de ampla democratização societal.

Tendo o cenário apresentado por Bringel e Gohn (2012) como pano de fundo, empreendi, até aqui, um esforço de recuperação das principais correntes teóricas no campo de estudos sobre movimentos sociais (com especial ênfase nas diferentes versões da TPP e da TNMS) e de novas conceituações (como no caso da teoria da subjetividade coletiva). Deste ponto em diante pretendo, a partir da apropriação de alguns conceitos-chaves e temáticas priorizadas por essas teorias, delimitar mais claramente o enfoque analítico que servirá para, nos capítulos subsequentes, interpretar a relação entre movimentos negros e estado no Brasil e na Colômbia.

No que concerne às teorias de movimentos sociais, o meu argumento é o de que para se apreender a ação dos movimentos sociais em sua complexidade faz-se mister reconhecer o interjogo entre a dimensão cultural/simbólica de suas práticas coletivas e as configurações político-institucionais que buscam influenciar. Ademais, é necessário considerar estado e sociedade como esferas que interagem e se influenciam reciprocamente, em vez de entidades estanques e autônomas. Assim, para o escopo desta tese, esse esforço de integração teórica – entre um modelo que analisa as estruturas de oportunidades políticas e outro que se detém sobre a constituição de identidades coletivas – constitui a chave interpretativa que torna possível focar aspectos distintos e complementares dos fenômenos coletivos em tela.

1.1.1.1 Estratégias Discursivas e Configurações Institucionais

Cientes de suas limitações teóricas, autores vinculados à TPP têm procurado expandir suas análises para além da centralidade estatal e da atribuição de sucesso/insucesso dos movimentos sociais apenas à causas externas. Acadêmicos como McAdam, Tarrow e Tilly (2001), começaram a dar maior atenção às dinâmicas internas e estratégias empregadas por diferentes movimentos sociais, bem como expandir suas interpretações para englobar o contexto político internacional.

Tal mudança de enfoque dentro da TPP mostra-se especialmente valiosa para a compreensão do ativismo negro na América Latina, de um modo geral, e na Colômbia e no Brasil, de modo particular. As estratégias políticas dos movimentos negros nesses países incluem a construção de alianças transnacionais com atores estatais e não-estatais com vistas a influenciar na adoção de políticas públicas racialmente sensíveis.

Além disso, no contexto latino-americano, embora a adoção de legislações concernente aos direitos de minorias étnico-raciais, especialmente aquelas levadas a cabo durante os processos de reforma constitucional, tenha ocorrido em momentos de forte tensão e desequilíbrio estatal, não se pode atribuir tais mudanças à uma mera abertura de oportunidades políticas por parte dos estados. Ao contrário, parece mais adequado argumentar que a estrutura de oportunidades políticas é fruto da pressão advinda de diferentes atores da sociedade civil, que criam as condições (discursivas) de possibilidade para que novas demandas políticas sejam direcionadas ao estado (DOMINGUES, 2007).

Cabe aqui, então, proceder à análise das estruturas de oportunidade para além de sua dimensão institucional, centrada exclusivamente na ação do estado. Para tal, recorro inicialmente aos postulados de Goffmann em *Frame Analysis*, obra de fundamental importância para o estudiosos de movimentos sociais interessados em construir pontes entre perspectivas mais institucionalistas e culturalistas na compreensão dos fenômenos coletivos. Goffman (1974, p. 10-11) define *frame* da seguinte maneira:

Parto do pressuposto de que as definições de uma situação são construídas de acordo com princípios de organização que determinam os acontecimentos – pelo menos os acontecimentos sociais – e o nosso envolvimento subjetivo neles; *frames* é a palavra que uso para me referir àqueles dentre estes acontecimentos básicos que sou capaz de identificar.

Nessa obra, Goffman procura se ater a como os sujeitos em um contexto de interação social constroem e compartilham significados para suas ações. A modificação em termos de sua concepção dramaturgica da interação consiste no fato de que agora o interesse não é mais pela representação de papéis, mas sim em como estes interferem na criação de zonas de fachada e fundo. São os *frames* e não as representações que devem ser tomadas como referência.

Na vida cotidiana, os atores sociais são convocados a analisar e avaliar a realidade das atividades em que participam a partir de *primary frameworks*. Esses “contextos de referência primários” servem para atribuir causalidade a fenômenos ou ações, sendo que podem se definir em naturais ou sociais, de acordo com a atribuição empreendida.

Outro conceito importante é o de transformação. Tomando o “contexto primário” como modelo, produzem-se cópias da atividade que podem ser de dois tipos: modalizações e fabricações. Na modalização os atores sociais reconhecem seu caráter transformado e aderem às atividades dentro dos limites impostos pelo processo de transformação. É possível produzir remodelizações sobre uma atividade cotidiana. Já as fabricações implicam o desconhecimento de um ou mais participantes sobre o caráter fabricado da atividade. Essas fabricações podem ser tanto positivas quanto negativas. No entanto, as fabricações não perduram por muito tempo, já que os participantes tenderão a procurar marcas identificatórias da realidade das atividades em que estão envolvidos (GOFFMANN, 1974).

Essas postulações nos permitem pensar as relações de continuidade e descontinuidade entre “oportunidades materiais” e “oportunidades discursivas”. Isso significa dizer que uma atividade literal (p.e., um protesto social) ao ser transformada (p.e., pela repercussão em círculos acadêmicos, políticos e/ou midiáticos) pode passar a servir de modelo para a atividade literal (p.e., fazer novos protestos ou empreender outra estratégia). Assim, os atores dos movimentos sociais passam a chamar a atenção pública, a partir de estratégias discursivas, para determinadas questões com o objetivo de tentar redefini-las politicamente.

No que se refere às teorizações sobre movimentos sociais, os estudiosos passaram a compreender que o surgimento de uma ação coletiva em uma situação determinada necessita de uma interpretação ou definição da situação como injusta, estimulando a necessidade de corrigi-la. Para tal é necessária a criação de um *frame* de ação coletiva, expressado pelo conjunto de crenças e valores que orientam e legitimam as ações do movimento (Gamson, 1992). Nesse sentido, Snow e Oliver (1995) consideram os *frames* de ação coletiva importantes por definirem uma situação como injusta, identificar os adversários e conectar os objetivos do movimento aos interesses, percepções e ideologias de um público amplo de apoiadores.

Enquanto marcos interpretativos, os *frames* vêm demonstrar que os indivíduos não percebem a realidade de maneira puramente objetiva, mas constroem uma visão da realidade a partir de suas experiências e crenças introjetadas em processos de interação social. Assim, não há crenças e interpretações da realidade social que não encontrem explicações divergentes, ou até mesmo antagônicas. A tarefa do movimento social é dual: tanto procura convencer as pessoas da legitimidade de suas reivindicações e recrutar militantes e apoiadores quanto ensejar uma luta ideológica contra os opositores das ideias defendidas pelo movimento.

Johnston (2002) estabelece que os *frames* são constituídos por cinco aspectos fundamentais. Primeiro, eles possuem conteúdos que são representados pelas crenças construídas ao longo da história do sujeito; segundo, o *frame* é uma estrutura cognitiva passível de ser hierarquizada; terceiro, como qualquer outra dimensão ideacional do comportamento humano, o *frame* é tanto uma condição individual quanto social; quarto, *frame* é, ao mesmo tempo, processo e estrutura cognitiva; e, quinto, o *frame* é também mediado pelos símbolos linguísticos, seu conteúdo simbólico é apreendido no dizer e fazer humanos.

Snow e Benford (1992) propuseram o conceito de *frame alignment* para explicitar o modo como os organizadores do movimento social empenham esforços para relacionar as orientações cognitivas dos indivíduos com as das organizações-apoiadoras do movimento. Um exemplo desse processo de alinhamento em *frames* é apresentado por McAdam (1996), que discute as estratégias utilizadas pelo movimento por direitos civis norte-americano para conseguir apoio da opinião pública, cobertura da mídia e ter suas reivindicações inseridas na agenda governamental. Assim, ele argumenta que o sentimento de injustiça e a definição de um “nós” já se encontravam presentes entre os afro-americanos, no entanto faltava ao movimento um “enquadramento ideal”, ou seja, uma adequada estratégia de convencimento público e midiático. Esse enquadramento ideal foi atingido por Martin Luther King, um líder negro que conseguiu ampla simpatia entre os americanos, inclusive entre os brancos. Segundo McAdam (1996) isso se deveu ao fato de King ter construído *frames* de ação coletiva que apelavam para um campo de conformidade político-cultural americano, ou seja, baseado no tripé dos temas familiares, o perdão cristão e a preservação dos princípios democráticos.

Os *frames* podem ser observados através da linguagem, tanto escrita quanto falada. Os *frames* estão presentes nos discursos, nas entrevistas veiculadas pela mídia, “na mobilização ou publicidade do movimento, em seus documentos programáticos, nas atas de suas reuniões, congressos, encontros; em panfletos e outros materiais de divulgação” (GOHN, 1997:91).

O conceito de *frame* permite uma articulação entre os processos políticos e a dimensão ideológica interna ao movimento, possibilitando o entendimento das ações coletivas de uma maneira mais completa, dando ênfase, por exemplo, aos processos de constituição de novas identidades, ao alargamento do campo do político para além da institucionalização e aos significados subjetivos atribuídos pelos sujeitos coletivos às suas ações.

Um dos pontos fracos desse modelo diz respeito à dificuldade em explicar porque alguns *frames* de ação coletiva são mais efetivos que outros em influenciar a opinião pública e porque *frames* semelhantes têm impactos distintos dentro do mesmo contexto político (KOOPMANS; STATHAM, 1999).

Uma solução para romper com tal fraqueza explicativa estaria, segundo Koopmans e Statham (1999), em se focar as conexões entre os *frames* de ação coletiva e a cultura política prevalente em uma dada sociedade. Os autores não propõem, todavia, que a perspectiva da TPP seja incorporada aos modelos culturalistas de análise dos movimentos sociais, ou vice-versa. Advogam, outrossim, pelo desenvolvimento de uma ferramenta analítica à qual ambos os aportes possam se reportar para interpretar os aspectos político-culturais e simbólicos que venham a constranger ou facilitar as estratégias de mobilização dos movimentos sociais.

Os autores cunham, assim, o termo Estrutura de Oportunidades Discursivas para designar o conjunto de variáveis que determinam quais ideias são consideradas ‘sensíveis’, quais construções de realidade são vistas como ‘realistas’ e quais demandas são consideradas ‘legítimas’ dentro de um determinado contexto político e operam, portanto, como facilitadoras (ou impedidoras) da recepção de determinados *frames* de ação coletiva (KOOPMANAS; STATHAM, 1999).

Apesar de sua aparente simplicidade, o modelo da estrutura de oportunidades discursivas é crucial para desnudar os processos de racionalização e politização das subjetividades coletivas. Como tais processos necessitam ser plausíveis, como afirma Domingues (1995), os movimentos sociais necessitam referendar (ou negar,

contradizer) os discursos concernentes à suas questões que são considerados legítimos, realistas e sensíveis dentro da sociedade.

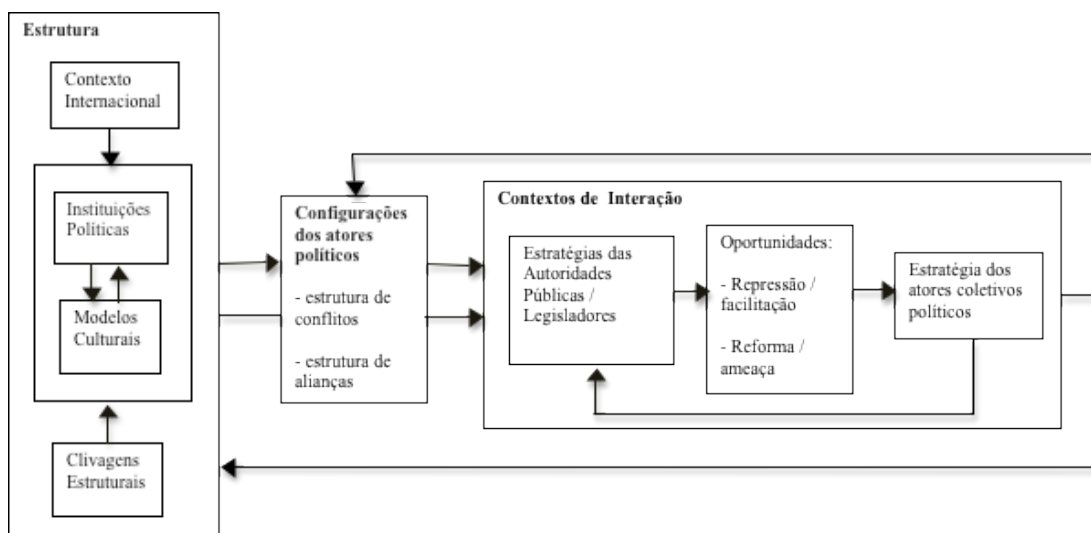
Para analisar o efeito das oportunidades discursivas no impacto que os movimentos negros no Brasil e na Colômbia têm exercido nas esferas político-decisórias, eu centro minha discussão na força das concepções de igualdade racial e diversidade cultural que informam o projeto de identidade nacional desses países. Ademais, argumento que, para o caso em tela, o discurso acadêmico (retroalimentado pelos debates internacionais e pela ação dos movimentos negros) exerce grande influência: a) sobre a politização das identidades coletivas negras e b) sobre o discurso estatal prevalente acerca da questão racial.

1.1.1.2 Contexto Político e Oportunidades Institucionais

Na tentativa de combinar modelos teóricos que melhor se adequem a analisar a relação entre ativismo negro e estado no Brasil e na Colômbia também recorro à uma versão mais sofisticada da TPP, desenvolvida por Hanspeter Kriesi. O autor procura ampliar o escopo da TPP para contemplar a estrutura institucional geral do estado, com seus procedimentos formais e informais, e suas diferentes estratégias frente aos desafiadores.

Nessa perspectiva, Kriesi (2004) desenvolve um marco teórico, conforme apresentado pelo quadro a seguir, cuja validade heurística torna possível compreender os principais elementos envolvidos no contexto político – terminologia, conforme ressalta o autor, mais geral do que estrutura de oportunidades políticas. Sua proposta teórica distingue três séries de variáveis gerais do contexto político: estruturas, configurações dos atores políticos e contextos de interação.

Quadro 1 – Quadro teórico para estudo do contexto político



Fonte: Kriesi, 2004, p. 70.

As estruturas, primeiro nível de variáveis proposto por Kriesi (2004), têm o seu núcleo central delimitado pelo conceito de estrutura de oportunidades políticas. Para tanto, são as instituições políticas formais que dão materialidade às estruturas. Ademais:

O grau de abertura do sistema político é uma função de sua centralização (territorial) e o grau de sua separação (funcional) de poder. Quanto maior o grau de descentralização, maior é o acesso formal, e menor a capacidade de qualquer parte do sistema de agir. A descentralização implica uma multiplicação de atores estatais e, portanto, de pontos de acesso e de tomada de decisão. Em estados federais, como os da Alemanha, Suíça, ou Estados Unidos, há vários pontos de acesso relevantes em nível nacional, regional e local. Em estados centralizados, como os da França, Holanda ou Suécia, os pontos de acesso locais e regionais são bastante insignificantes. Além disso, a abertura do sistema está intimamente relacionada com a separação (funcional) entre os poderes. Quanto maior a separação de poderes entre o legislativo (arena parlamentar), o executivo (governo e administração pública) e o Judiciário, bem como dentro de cada um desses poderes, maior o grau de acesso formal e mais limitada a capacidade do Estado para agir (KRIESI, 2004, p. 70).

Ainda no que tange à acessibilidade institucional de um dado sistema político, Kriesi (2004) propõe duas distinções conceituais. Primeiro, o autor faz uma distinção entre estados fracos e fortes. Nesses termos, estados fortes se caracterizam por estruturas institucionais que limitam a acessibilidade de atores externos ao sistema e lhes garantem maior capacidade de realização. Os estados fracos, por outro lado, têm instituições políticas mais abertas, porém com baixa capacidade de ação. Uma

segunda distinção diz respeito ao caráter majoritário ou consociativo da democracia. Democracias majoritárias concentram o poder político tanto dentro como entre suas instituições, diminuindo sua abertura e aumentando sua capacidade de ação. Democracias consociativas distribuem melhor o poder institucional, promovendo maior acessibilidade ao sistema, mas diminuindo sua capacidade de ação.

Outro conceito cunhado por Kriesi (2004), em uma tentativa de contemplar os aspectos culturais da relação entre movimento social e estado, é o de estratégia predominante (que contempla tanto as estruturas de oportunidades discursivas quanto institucionais), que se refere aos procedimentos empregados de maneira sistemática por membros do sistema político para lidar com seus desafidores. Tais estratégias podem assumir um caráter excludente, por meio da repressão, confrontação e polarização, ou um caráter integrador, facilitando e fomentando a participação, estabelecendo canais de cooperação e assimilação das pautas de movimentos sociais à agenda governista. Para o autor, embora as estratégias possam variar de um contexto político a outro, democracias consociativas tendem a ser mais abertas a estratégias integradoras.

Nos casos em que oportunidades discursivas e institucionais estão ausentes, os desafidores do sistema não encontrarão apoio para suas ideias e reivindicações, tampouco lograrão ter acesso ao sistema político. Nas situações em que oportunidades discursivas estão disponíveis, mas as instituições políticas estão fechadas, os desafidores podem ser colonizados por uma elite política, que irá se apropriar daquelas demandas que não conflitam com as ideias hegemônicas, ao mesmo tempo em que exclui ou reprime a ação coletiva em torno delas. Na situação inversa (abertura política com fechamento discursivo), há grandes chances de que o desafidor seja cooptado sem, contudo, conseguir concessões substantivas por parte do sistema político. Possibilidades reais de sucesso só estariam disponíveis em contextos que tenham tanto oportunidades discursivas e institucionais favoráveis (DRYZEK, 1996, 2000; KRIESI, 2004).

Importante observar que as especificidades do contexto político devem ser levadas em consideração. Conforme será visto mais adiante neste trabalho, quando passarmos para uma análise aprofundada dos contextos locais de emergência e consolidação dos movimentos negros no Brasil e na Colômbia, clivagens políticas ao nível do estado e o contexto internacional exercem grande influência na interação entre movimentos sociais e sistemas políticos formais. Para Kriesi (2004), clivagens

políticas têm como bases conflitos culturais e sociais específicos de cada país. Nesse ponto, as proposições de Domingues (2008) e Kriesi (2004) podem ser articuladas, especialmente quando este afirma que:

Conflitos sociais e culturais não se tornam automaticamente clivagens políticas, é claro, mas apenas se forem organizados como tal (...). Enquanto a base socioestrutural de um conflito político emerge da mudança social, o próprio conflito resulta do acoplamento dos processos de mudança social - urbanização, crescimento populacional, industrialização, globalização e outros - com os processos de democratização, politização e mobilização. A mudança social determina potencialidades estruturais e culturais para mobilização política que permanecem latentes, desde que não sejam politizadas por um ator político coletivo, como um movimento social (KRIESI, 2004, p. 72-73).

O segundo conjunto de variáveis descrito por Kriesi (2004) refere-se à configuração dos atores políticos, que, por sua vez, subdivide-se em três componentes: a configuração dos aliados (os agentes políticos, as autoridades públicas, os partidos políticos, os grupos de interesse, a mídia, os movimentos relacionados), os adversários (autoridades públicas, agentes repressivos, contramovimentos) e os não diretamente envolvidos mas que se constituem em um público atento.

A distinção entre configuração dos atores políticos e o terceiro nível de análise, contextos de interação, pressupõe uma ordem cronológica de acontecimentos (KRIESI, 2004). Configuração dos atores é um esquema teórico que possibilita verificar um conjunto de atores coletivos em um espaço delimitado de tempo do ponto de vista de suas capacidades, percepções e avaliações dos resultados que esperam alcançar e o grau de compatibilidade entre seus interesses. Assim como em uma fotografia, nesse nível analítico, é possível descrever níveis potenciais de conflito e a lógica da situação, mas não especificar seu desenrolar ulterior, tampouco delimitar sua origem. A configuração dos atores é, nesse sentido, um elo entre o primeiro e o terceiro conjunto de variáveis, pois é o resultado de processos de formação do ator político e coalizão que ocorreram anteriormente e o ponto inicial a partir do qual se pode analisar a interação estratégica entre movimento social, aliados e adversários (KRIESI, 2004).

O terceiro e último conjunto de variáveis descrito por Kriesi é o contexto de interação. Nesse nível, estudam-se os mecanismos que ligam estruturas e configurações à agência. Para Kriesi (2004), nesse conjunto de variáveis, embora

possa haver diferenças consideráveis de um contexto político para outro, é possível presumir tipos de comportamento estratégico por parte dos atores dos movimentos sociais separando-se os fatores relativos aos custos e benefícios da ação coletiva daqueles concernentes aos objetivos finais da ação. Dessa forma:

[...] atores do movimento podem antecipar reações positivas e negativas do ambiente político a uma particular opção estratégica para a ação, isto é, as possibilidades e os riscos dessa opção. Com relação aos objetivos, pode-se esperar que as autoridades respondam favoravelmente - isto é, para mudar suas políticas na direção dos objetivos do movimento (podemos chamar isso de reforma), ou desfavoravelmente - isto é, para mudar as políticas no sentido oposto (podemos chamar isto de ameaça). Há também a possibilidade de alguma mistura de reforma e ameaça ou de nenhuma resposta. No que diz respeito à ação coletiva, pode-se esperar que as autoridades apliquem sanções que aumentem os custos de ação coletiva (repressão) ou recompensem a ação coletiva, por exemplo, fornecendo recursos ou apoio moral (facilitação). Mais uma vez, a resposta esperada pode também ser uma mistura de repressão e facilitação, ou nenhuma resposta (KRIESI, 2004, p. 78).

O modelo de Kriesi (2004) propicia a compreensão de alguns aspectos dos contextos políticos brasileiros e colombianos desde a década de 1980 até os dias atuais. Ambos os países têm, por exemplo, feito diversas tentativas de abertura institucional para o aprofundamento dos arranjos participativos. Os movimentos negros, que começaram a se rearticular nesses países a partir dos anos 1970, tiveram várias de suas reivindicações incorporadas pelo estado seja pela via da criação de novas instituições seja pela implementação de políticas públicas desde então. Trata-se de demandas sociais que outrora foram totalmente negligenciadas e, gradativamente, passaram a ser adequadas para debates no interior do Estado e ações conjuntas e cooperativas foram propostas.

1.1.1.3 Impacto Político-Institucional do Movimento Social

Até aqui tenho privilegiado uma discussão teórica bastante abrangente sobre movimentos sociais e participação institucional. Mas, para o escopo desta tese há a necessidade de se introduzir procedimentos capazes de mensurar, ainda que minimamente, a efetividade dos movimentos negros em inserir suas demandas junto aos aparatos político-institucionais.

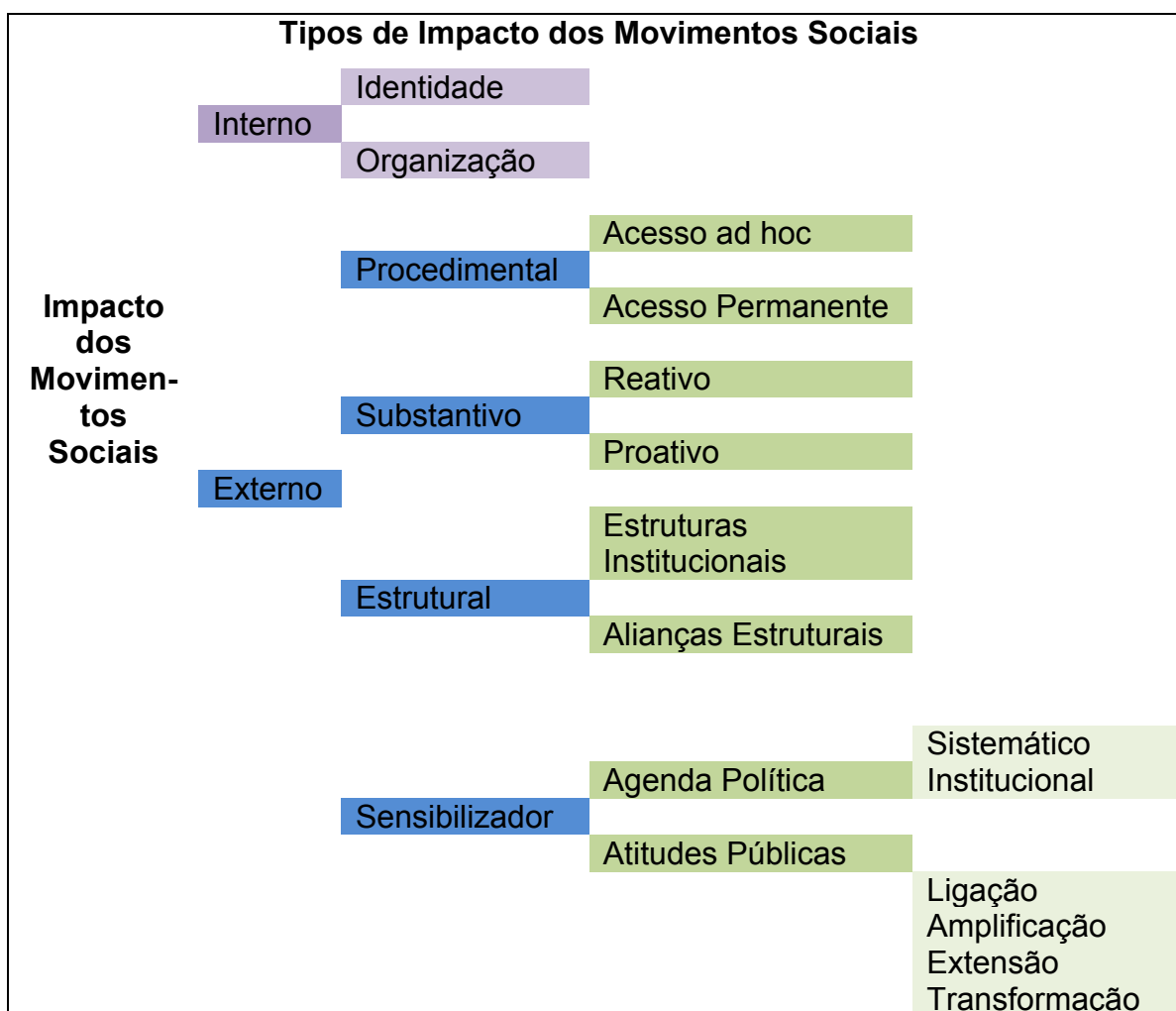
Contudo, tal possibilidade de mensuração está envolta em alguns dilemas de difícil solução. Como bem discutido nos trabalhos de Melucci (1996), Domingues (1995) e Bringel e Echart (2008), os movimentos sociais comportam uma face voltada à transformação das práticas cotidianas ou de reconstrução de significados associados às dimensões político-culturais que, por conta de sua própria natureza fluida e desencaixada, não se prestam à uma análise do tipo causa e efeito dentro de um lócus temporal predeterminado. De maneira subjacente, afirmar que determinadas mudanças políticas são o resultado direto da ação dos movimentos sociais, em vez de processos de transformação societal que teriam ocorrido a despeito da ação desses atores coletivos, também parece contraproducente.

Ademais, acredito que interpretar a ação dos movimentos sociais em termos do seu impacto seja mais proveitoso do que a partir do seu aparente sucesso. A noção de impacto, além de mais neutra que sucesso, permite analisar as consequências não-intencionais da ação (KRIESI; KOOPMANS; DYVENDAK; GIUGNI, 1995). Assim, as demandas dos movimentos sociais dirigidas às instituições políticas podem produzir os resultados esperados, não produzir resposta alguma ou, ainda, obter resultados imprevistos e não necessariamente positivos.

Seguindo o argumento de Domingues (1995) sobre a relação entre níveis de centramento de uma dada subjetividade coletiva e sua capacidade de influenciar outras coletividades, também lanço a hipótese de que o impacto do ativismo negro brasileiro e colombiano sobre os aparatos estatais não deriva diretamente de seu grau de mobilização e centramento. Mais precisamente, o resultado alcançado pelos movimentos negros nesses países é decorrente de processos dinâmicos de mediação entre os níveis de organização/mobilização dos movimentos sociais e o contexto político (cenário internacional, estruturas de oportunidades políticas e discursivas, interlocução com outros atores políticos).

Diante do exposto, apesento, para fins analíticos, no quadro a seguir, alguns tipos de impacto que os movimentos sociais podem produzir. Importante notar, contudo, que não se trata de um modelo teórico de alcance ilimitado, aplicável indistintamente a qualquer movimento social. Movimentos de contracultura ou aqueles cujas demandas são de natureza contra-institucional, entre outros, não podem ser interpretados a partir dessa chave analítica (KRIESI et al, 1995).

Tabela 5 – Tipos de impacto dos Movimentos Sociais



Fonte: Kriesi et al, 1995, p. 212.

Conforme demonstrado pela figura acima movimentos sociais podem exercer influência em diversos âmbitos da vida sociopolítica. Em seu modelo teórico, Kriesi et al (1995) distinguem entre dois tipos de impacto: interno (mais voltado para os processos de reconstrução identitária e organizacional) e externo (em termos de acesso às instituições político-decisórias, participação na burocracia estatal e interferência na agenda política). Discutirei, nos parágrafos seguintes desta seção, a conexão entre estrutura de oportunidades políticas e as dimensões procedimentais e substantivas. Na próxima seção, dedicada a analisar o debate sobre a implantação de mecanismos de participação cidadã na América Latina, votarei minha atenção para os âmbitos estrutural e de sensibilização da agenda política.

Kriesi et al (1995) afirmam que a estrutura política de um dado país (que é a combinação de seus aparatos institucionais e de suas estratégias predominantes)

exerce influência decisiva na possibilidade de movimentos sociais virem a exercer impactos procedimentais e substantivos. Grosso modo, o autor argumenta que a combinação de um estado fraco com uma estratégia prevalente do tipo excludente estaria mais favorável a receber impactos reativos. Nesse contexto, haveriam poucos canais institucionais abertos para a expansão de direitos e/ou de participação direta. A ação dos movimentos sociais, nesse cenário, se dirigiria a evitar uma piora de sua situação.

Um estado fraco com estratégia prevalente integradora, por outro lado, seria mais susceptível a impactos procedimentais e reativos. Nesse caso, a partir da pressão dos movimentos sociais, o estado poderia abrir espaços institucionais e/ou de implementação de políticas públicas e legislação para representantes da sociedade civil. Para um estado forte com estratégia predominante excludente, segundo Kriesi et al (1995), movimentos que buscam exercer um impacto mais proativo tendem a ser melhor sucedidos. Por fim, em estados fortes com estratégias prevalentes integradoras, haveria uma facilidade de inclusão formal em dois âmbitos: procedimental e proativo.

As proposições de Kriesi foram utilizadas pelo próprio autor em estudos comparativos realizados no contexto europeu (especialmente em países como Alemanha, França, Holanda e Suíça). Por essa razão, a mera transposição deste modelo para o contexto latino-americano pode se revelar problemática, particularmente por trazer uma noção bastante estática de estado. Para países como o Brasil e a Colômbia, marcados por períodos de autoritarismo e forte disputa entre projetos políticos conflitantes, há que se levar em consideração o peso que as configurações de poder exercem na possibilidade de sucesso dos movimentos sociais.

Dessa forma, como se verá em profundidade nos capítulos seguintes, o grau de permeabilidade do estado para ação dos movimentos negros no Brasil e na Colômbia varia ao longo do tempo a depender das redes de aliança que os atores desses movimentos sociais mantém com as forças políticas que estão no poder. No caso brasileiro, observa-se, já na década de 1990, uma maior participação institucional de militantes vindos do movimento negro em prefeituras governadas pelo PT. Na Colômbia, por conta do sistema político bipartidário, não se observa tanto uma aliança prioritária do movimento negro com um partido específico. Mas há, porém, clivagens regionais, ou seja, regiões com maior presença de uma elite

política negra e/ou indígena costumam ser mais permeáveis à participação de ativistas em suas instituições.

Kriesi et al (1995) também argumentam que o sistema político tende a ser mais fechado quando os movimentos sociais apresentam demandas que implicam uma transformação política mais profunda. Assim, segundo o autor, o acesso formal às instituições políticas ocorre mais facilmente quando os movimentos sociais não apresentem demandas que desafiem fortemente o sistema político.

O impacto dos movimentos sociais sobre a agenda política e sua inserção nas estruturas institucionais é objeto da seção seguinte. Porém, algumas hipóteses gerais já podem ser apontadas. No que concerne à sensibilização da agenda política e ampliação do debate público sugiro que as seguintes variáveis sejam de crucial importância: consistência temporal das demandas vocalizadas pelos movimentos sociais, ampliação do debate sobre a temática para novos públicos e o tipo de interação/acesso ao sistema político. De maneira subjacente, determinadas características institucionais podem facilitar ou dificultar esse processo. Impactos sobre a agenda política parecem ser facilitados em estados que oferecem canais institucionais abertos às demandas dos movimentos sociais. Além disso, como já ressaltado anteriormente, a presença de importantes aliados dentro das instituições políticas também facilita a inserção da temática na agenda política do governo. Nesses casos, as autoridades políticas não podem simplesmente ignorar as reivindicações dos desafiantes do sistema (KRIESI et al, 1995).

1.2 Inovações Participativas e Aprofundamento da Democracia na América Latina

A confluência entre o surgimento de novos atores políticos e a pluralização de interesses sociais em curso desde finais da década de 1960 tem como uma de suas consequências mais marcantes a proliferação, em diversos países da América Latina, de projetos institucionais de inclusão de cidadãos em processos decisórios estatais, especialmente em níveis locais e regionais. Experiências diversas, como *Orçamento Participativo* e *Conselhos Gestores* no Brasil, *Mesas de Concertación* no Peru, *Veedurías Ciudadanas* na Colômbia, *Consejos Autogestivos* no México, entre

outras, procuram demonstrar a possibilidade de uma participação social junto aos aparatos institucionais do Estado (DAGNINO, OLVERA; PANCHIFI, 2006).

Uma via de entendimento sobre esses projetos de participação cidadã em curso na América Latina está em compreender o papel dos movimentos sociais enquanto fontes de inovação social, geração de novos saberes e ampliação do debate público em torno de temas outrora marginalizados. Nesse sentido, a implementação de mecanismos de participação e democracia direta no subcontinente é fruto da pressão sistemática de movimentos sociais, ONGs, partidos políticos e cidadãos em busca uma transformação sem precedentes na sociedade. Contudo,

[...] essas experiências ainda precisam ter seus efeitos de longo prazo provados e são bastante limitadas geograficamente, bem como em termos da sua influência cultural (e portanto política). Essas limitações devem-se à natureza preliminar e exploratória do projeto democrático-participativo. Do mesmo modo, as limitações econômicas impostas pelas políticas econômicas neoliberais que dominam toda a região geram obstáculos para um maior aprofundamento das inovações democráticas (DAGNINO, OLVERA; PANCHIFI, 2006, p. 28).

Ainda segundo Dagnino, Olvera e Panchifi (2006), os estudos sobre transição e consolidação dos regimes democráticos, que dominaram o debate nas ciências sociais latino-americanas na década de 1980, foram substituídos por novas considerações teórico-metodológicas acerca dos processos de democratização em curso no subcontinente. Para os autores, são três os fatores que explicam essa mudança de perspectiva nas últimas duas décadas. Em primeiro lugar, os sistemas eleitorais se consolidaram, ainda que em graus diversos de estabilização, por toda a região. O segundo processo, subjacente ao primeiro, diz respeito à crescente insatisfação dos cidadãos em relação aos resultados políticos, sociais e inclusivos produzidos por essas democracias eleitorais. Por fim, há uma profusão de experimentos por toda a América Latina, como já assinalado anteriormente, buscando o aprimoramento e aprofundamento da democracia, ampliação do campo político e promoção de cidadania.

Nesse contexto, os experimentos brasileiros, dando vez e voz a um fenômeno que Wampler e Avritzer (2004) chamam de públicos participativos tornaram-se paradigmáticos (especialmente o modelo de orçamentos participativos), sendo

replicados – e teorizados – em diversos lugares do mundo (SMITH, 2009; PATEMAN, 2012).

Os teóricos deliberacionistas estiveram entre os primeiros a introduzir na academia debates acerca desses novos espaços de participação. Há, nas diferentes variações dessa perspectiva, uma tendência a considerar experimentos participativos como exemplos de aplicabilidade de proposições teóricas desenvolvidas por teóricos deliberativos (PATEMAN, 2012). Outra característica marcante dos principais estudos vinculados a essa perspectiva está na compreensão dos projetos participativos como mecanismos auxiliares para o aperfeiçoamento da democracia representativa e da institucionalidade do estado (Cf. AVRITZER, 2002; WAMPLER & AVRITZER, 2004; AVRITZER, 2009; SMITH, 2009; POGREBINSCHI, 2010).

A associação entre perspectivas deliberativas e participativas sobre as interconexões entre sociedade civil e espaços públicos decisórios na América Latina tem, segundo seus proponentes, o objetivo de promover sínteses teóricas a partir da análise acurada de casos empíricos. Busca-se, entre outros objetivos, romper certa oposição entre estado e movimentos sociais como tentativa de melhor compreender de que modo a articulação entre esses dois campos originou a criação de instituições participativas para a inclusão de atores sociais ao campo da deliberação política. Um dos riscos dessas tentativas de síntese, contudo, está em negligenciar a possibilidade de colonização do mundo da vida pelos imperativos da burocracia.

Wampler e Avritzer (2004) buscam no conceito de públicos participativos um antídoto para esse risco. De acordo com os autores, a aproximação cidadã aos aparatos estatais não acontece em mera relação de influência, mas aumenta a *accountability* social e delimita os contornos de políticas públicas, constituindo-se, portanto, em uma nova esfera de deliberação e negociação. Ainda mais otimista, Faria (2010), ao analisar os padrões de interação estabelecidos entre o governo Lula e organizações da sociedade civil, propõe que esteja se estabelecendo no país uma sinergia positiva entre estado e sociedade civil.

Outros autores são, todavia, mais céticos em relação à possibilidade de uma sinergia positiva entre movimentos sociais e estado. A institucionalização da participação teria, segundo Mirza (2006), um efeito deletério sobre os tipos de ação coletiva, visto que levariam a um enfraquecimento da ação dos movimentos. Ao se

concentrarem sobre os espaços deliberativos, custosos em tempo, energia e força militante, os movimentos podem acabar sendo cooptados.

Tatagiba (2011), em estudo feito a partir da experiência do movimento de moradia da cidade de São Paulo, revela que, no Brasil, a identificação do projeto político do governo é uma variável importante para avaliar os resultados alcançados por projetos participativos. Assim:

Estudos mostram que governos comprometidos com agendas de esquerda tendem não só a criar mais instâncias de participação, como também a valorizar mais esses espaços. No que se refere às estratégias de ação dos movimentos, a presença da esquerda no poder parece ter consequências ambíguas. No caso das pesquisas que tenho conduzido, o que tem sido possível identificar – ainda de forma muito preliminar – é que em governos liderados pela esquerda os movimentos tendem a valorizar a maior oferta de participação estatal e a disputar nessas instâncias seus projetos e interesses. Mas tendem também a orientar sua ação por uma disposição menos conflitiva e uma postura de maior conciliação, evitando a pressão sobre os governos e diminuindo o uso do protesto como forma de negociação. Seja para garantir seus interesses particulares ou para garantir a governabilidade a partir de uma agenda de esquerda, os movimentos tendem a diminuir a distância crítica em relação ao Estado e ao partido, submetendo, conseqüentemente, suas agendas de mais longo prazo ao ritmo e às exigências próprias às disputas eleitorais (TATAGIBA, 2011, p. 177).

Della Porta e Diani (2006) também se valem de um experimento brasileiro, o orçamento participativo de Porto Alegre, para tentar ilustrar os limites e as possibilidades de pesquisas sobre caracterização dos resultados alcançados por movimentos sociais. Na visão desses autores, o deslocamento das relações entre movimentos sociais e estado para espaços participativos mistos incorre em mais riscos do que vantagens. A passagem do conflito vivido nas ruas para arenas institucionais tem como uma de suas principais conseqüências, segundo os autores, a necessidade de conhecimento técnico e expertise científica, recursos que não são facilmente mobilizados por movimentos sociais. Há também o risco de que a criação de novos procedimentos e instituições participativas seja uma mera tentativa de adiar a discussão para momentos mais propícios, segundo interesses de uma elite política. Assim, a possibilidade de manipulação das lideranças, cooptação, desmobilização das bases e legitimação de políticas governamentais alheias aos interesses da sociedade civil não pode ser desconsiderada.

Além disso, ressalta-se que:

[...] modelos alternativos de democracia participativa são difíceis de implementar. Os níveis de participação efetiva, pluralidade e a eficácia de novas arenas de tomada de decisão são variados e distantes de ser satisfatórios. Quanto ao pluralismo das novas arenas participativas, uma vez que os recursos para a mobilização coletiva distribuem-se desigualmente entre os grupos sociais, grupos e áreas mais pobres correm o risco de serem excluídos pelas novas instituições políticas. Sua efetiva capacidade para a tomada de decisão é, muitas vezes, mínima: por várias razões, novos canais de participação têm sido geralmente limitados à 'consulta' dos cidadãos (DELLA PORTA; DIANI, 2006, p. 238).

As vantagens da participação em arenas institucionais residiriam, segundo Della Porta e Diani, na constituição de um ambiente mais favorável para o encaminhamento de reivindicações, na redução dos riscos inerentes aos protestos e, de maneira subjacente, em um maior engajamento daqueles indivíduos pouco dispostos a correr riscos. O aumento da proximidade com gestores e agentes estatais pode resultar ainda em ganhos incrementais e procedimentais. Por serem mais permeáveis do que a esfera política tradicional, os espaços participativos possibilitam que o movimento social exerça maior influência sobre a política pública. Por fim, a ampliação de arenas participativas traz consigo a realização de um dos principais objetivos de muitos movimentos sociais: o desenvolvimento e a expansão de novos conceitos de democracia (DELLA PORTA; DIANI, 2006).

Dryzek (1996) reconhece a centralidade que a inclusão efetiva de grupos minoritários adquiriu dentro das democracias contemporâneas. Todavia, afirma ser necessário distinguir entre *inclusão na vida política* e *inclusão no estado*. Nesses termos, a entrada no estado pode ser dar por meio de:

[...] organização enquanto grupo de interesses associado a atividades de lobby; participação no desenvolvimento e implementação de políticas por meio de contínuas negociações entre líderes grupais e agentes públicos; participação em partidos convencionais e da política eleitoral, seja se organizando como um partido ou por afiliação formal a um partido já estabelecido; aceitação de nomeações por líderes dos grupos; ou aumentando a capacidade de participação do grupo na tomada de decisões através de mudanças nas políticas públicas (DYIZEK, 1996, p. 475).

Para Dryzek (1996), a *inclusão no estado* só é benigna quando um conjunto razoável de critérios de justiça e paridade são atendidos, nos demais contextos a *inclusão na vida política* mostra-se mais vantajosa. O autor acredita que um foco excessivo no papel do estado é contraproducente, sendo mais relevante analisar disputas políticas que ocorrem para além do estado.

No que concerne aos efeitos da representação coletiva de grupos marginalizados, Dryzek (1996) pontua quatro perfis de estado que podem ter efeitos nocivos ou benéficos para a ação dos movimentos sociais. Os *estados exclusivo-ativos* reduzem ou barram as condições necessárias para associação e organização de atores da sociedade civil; os *estados exclusivo-passivos* relegam a sociedade civil à sua própria sorte, sem que o estado tente obliterar de modo sistemático a formação de grupos opositores. Os *estados inclusivo-ativos* fomentam a mobilização política de determinados grupos e os conduzem para o interior dos aparatos estatais; já os *estados inclusivo-passivos* são permeáveis a qualquer grupo que emerja da sociedade civil.

Nessa linha, Dryzek defende que algum nível de exclusão é salutar para os movimentos sociais, visto que o ímpeto por democratização acontece muito mais frequentemente a partir de uma oposição na sociedade civil do que por via estatal. Para o autor, a inclusão positiva de grupos opositores pelo estado só é possível quando o interesse central do grupo puder ser diretamente articulado a um imperativo estatal, o que possibilitaria ao grupo contribuir para a determinação do conteúdo de políticas públicas mais próximas de seus interesses. Na ausência dessa condição *sine qua non*, o grupo será invariavelmente cooptado ou terá o conteúdo de suas reivindicações esvaziado.

Além disso, mesmo quando há uma sinergia positiva entre os interesses dos atores sociais a algum imperativo estatal, a elaboração de políticas públicas ainda estará sob tutela do estado, e os resultados alcançados não serão necessariamente os desejados. No processo de entrada no estado, os movimentos sociais perdem algumas de suas características, tornando-se, muitas vezes, hierarquizados e centralizados em torno de uma liderança estável. Essa perda em termos de democracia interna só se justifica a partir dos resultados instrumentais alcançados, mas se houver poucos ou nenhum resultado objetivo, tal perda pode ser fatal para a vitalidade do movimento (DRYZEK, 1996).

Dryzek (1996) aponta ainda para o fato de que é possível, e aconselhável, o exercício de poder político dentro, e a partir, da sociedade civil. No entender do autor, o poder comunicativo, ou a habilidade de promover mudança social por meio do discurso, é uma dessas possibilidades. O movimento por direitos civis norte-americano erige como exemplo de movimento social que, mesmo sem acessar diretamente a esfera político-decisória, exerceu sobre ela enorme influência,

transformando poder comunicativo em poder administrativo. Uma segunda possibilidade, defendida por Tarrow (2011), em oposição àqueles que acreditam que todo movimento social será invariavelmente cooptado, remete à capacidade que os movimentos sociais têm de exercer influência prolongada na sociedade civil tanto a partir da criação de novos repertórios de ação coletiva, que serão posteriormente apropriados por outros movimentos, quanto por incluir o debate sobre determinada questão permanentemente na agenda pública.

Uma terceira possibilidade de influência via sociedade civil diz respeito à criação de fóruns não estatais de elaboração de políticas públicas, sendo o Fórum Social Mundial um exemplo real dessa possibilidade. Ademais, protestos políticos dentro da sociedade civil podem gerar, nos agentes estatais, medo de uma instabilidade política e apressar uma resposta governamental (DRYZEK, 1996). As mobilizações populares que tomaram as ruas do Brasil em junho de 2013, acompanhadas da presteza governamental em incorporar à agenda política algumas das reivindicações vindas das ruas, é um bom exemplo desse medo da instabilidade política.

Por fim, Dryzek, apoiando-se na proposição de Tarrow acerca dos ciclos de confronto, que acabam gerando algum nível de burocratização e inclusão no estado, afirma que a entrada no estado pode ser, em alguns casos, uma necessidade pragmática mais do que uma estratégia. Nesse ponto, o autor se aproxima das proposições de Cohen e Arato (2000), por uma estratégia dualística (em direção à sociedade civil e ao estado) dos movimentos sociais. No entanto, diferentemente de Cohen e Arato, considera que a entrada no estado deve ser feita depois de um cálculo que leve em consideração duas variáveis: a articulação entre os interesses do movimento a algum imperativo estatal e a capacidade de converter em ganhos instrumentais a perda de autonomia que a participação estatal enseja.

A partir dos capítulos seguintes, quando será aprofundada a análise da relação entre movimentos negros e estado no Brasil e na Colômbia, ficará patente que, em momentos distintos, há maior ou menor permeabilidade do estado para a inclusão de grupos oposicionistas. E, de maneira semelhante, os interesses dos movimentos sociais podem variar em decorrência de sua própria heterogeneidade interna fazendo com que tais movimentos procurem exercer maior influência sobre a sociedade civil ou o estado a depender de uma miríade de variáveis cujos resultados não podem ser facilmente antevistos.

Para o período histórico coberto por esta tese, ver-se-á, do ponto de vista da permeabilidade estatal, momentos em que os estados comportam características do tipo *exclusivo-ativo*, como no período ditatorial brasileiro; *exclusivo-passivo*, como a democracia de “baixa-intensidade” colombiana dos anos 1970 e 1980; *inclusivo-ativo*, com a chegada do Partido dos Trabalhadores ao poder no Brasil e no processo de reforma constitucional na Colômbia; e *inclusivo-passivo*, exemplificado pela experiência política colombiana da última década. Para além de sua variabilidade temporal, a permeabilidade estatal também é distinta a depender do movimento social. Na Colômbia, por exemplo, a relação entre estado e movimentos indígenas é inegavelmente mais tranquila e profícua do que em relação ao movimento negro, mesmo que, proporcionalmente, a população afrocolombiana seja, conforme dados oficiais, três vezes maior do que a população indígena (DANE, 2007).

Tanto no Brasil quanto na Colômbia, a criação de instituições (secretarias especiais, conselhos, fóruns de participação, etc.) para deliberar sobre temas de interesse de afro-brasileiros e afrocolombianos, respectivamente, possibilitaram uma inclusão mais ativa via arranjos participativos (inclusão no estado), porém tímida do ponto de vista da vida política. A principal fragilidade na inclusão dessa temática ocorre devido a certa fragmentação do sistema democrático e dos grupos de interesse, afetando, dessa maneira, a força do estado na implementação de mudanças institucionais e a coerência da administração pública. Além disso, ambos os países têm procurado, de modo distinto, ampliar sua abertura aos interesses desses movimentos sociais sem, contudo, flexibilizar seu comprometimento histórico para com setores da elite econômica contrários ao aumento da permeabilidade do estado.

1.3 Categorias Teóricas para Análise das Articulações entre Movimentos Negros e Estado no Brasil e na Colômbia

Conforme apresentado nas seções anteriores deste capítulo, diversas perspectivas teóricas vêm sendo construídas e modificadas no intuito de apreender o fenômeno, complexo, da emergência, manutenção e especificidades dos

movimentos sociais nas sociedades contemporâneas. No entanto, nenhum aporte teórico sozinho é capaz de analisar as múltiplas facetas com que se apresentam os movimentos sociais.

Por essa razão, apreender os movimentos em sua complexidade passa, necessariamente, pela articulação de diferentes paradigmas, posto que aí se encontra a chave analítica capaz de se ater tanto à dimensão cultural das ações coletivas quanto sua interrelação com as configurações institucionais, governamentais e estatais. Ademais, tal articulação permite o reconhecimento de que, embora de maneira não simétrica, sociedade e estado são esferas que se intersectam e se influenciam reciprocamente, engendrando processos sociais que afetam os atores tanto societários quanto institucionais.

Procurei, neste capítulo, a partir de uma revisão das principais abordagens sobre movimentos sociais em relação com o contexto político, romper com determinados dualismos que apresentam a sociedade civil e o estado como esferas estanques e antagônicas. Advogo, outrossim, pela necessidade de complementariedade, mas não necessariamente de uma síntese totalizadora, que lide de maneira dinâmica com esses campos em constante interação, cujas fronteiras mostram-se fluidas e imprecisas.

Essa articulação analítica mostra-se de fundamental importância para a compreensão das interconectividades e imbricações entre movimentos negros e instituições políticas no Brasil e na Colômbia, especialmente por se tratarem dos únicos países latino-americanos a, de maneira contínua e sistemática, elaborar um conjunto expressivo de legislações e políticas públicas de inclusão racial nas últimas três décadas. Pode-se creditar à rearticulação dos movimentos negros nesses países e à promulgação de suas novas cartas constitucionais, em finais dos anos 1980, a responsabilidade por incluir a temática racial de forma indelével na vida política nacional (WADE, 2005; GUIMARÃES, 2005a). Contudo, a despeito das inegáveis similaridades históricas entre os dois países no que se refere aos efeitos do passado escravista na vida política contemporânea, há uma escassez de estudos comparativos sobre tais realidades.

Ainda mais raros são os trabalhos que se apropriem de teorias de movimentos sociais para analisar as articulações entre ativismo negro e contexto político nesses países. No contexto brasileiro, embora o campo de estudos sobre relações raciais seja amplo e diversificado, há uma predominância de trabalhos

descritivos e/ou comparações com o modelo de relações raciais norte-americano e, em alguns poucos casos, com o contexto sul-africano. Na Colômbia, de maneira correlata, há um grande número de estudos de caso, feitos sobretudo por antropólogos, acompanhados por comparações com os movimentos indígenas e, em menor grau, com o contexto norte-americano.

Diante disso, o esforço analítico desta tese segue em duas direções distintas porém complementares. Em primeiro lugar, opero com um descentramento, à exemplo do que propõe Patrícia Pinho (2005), da importância dada à experiência racial norte-americana para servir de contraponto e/ou de modelo para a experiência brasileira. Grosso modo, um dos principais problemas observados em estudos comparativos Brasil e Estados Unidos sobre este aspecto, reside no fato de que as assimetrias em termos de poder político-econômico e, de maneira subjacente, a capacidade de difusão de seus sistemas teóricos reverberarem em argumentos que tendem a produzir dicotomias tais como tradição versus modernidade, cultura versus política, atraso versus avanço que, em última instância, apontam para o modelo norte-americano como exemplo a ser seguido. Assim, embora guardando muitas semelhanças - sendo a principal delas a permanência de um mito sobre miscigenação e harmonia racial - com outros países latino-americanos, a política racial brasileira ainda é constantemente comparada com a norte-americana (PINHO, 2005).

Em segundo lugar, ao me apropriar de postulados teóricos vindos de diferentes abordagens sobre movimentos sociais para compreender as articulações entre ativismo negro e o contexto político brasileiro e colombiano, busco ir além das análises meramente descritivas sem, no entanto, negligenciar as especificidades de cada caso ou forjar postulados de teor valorativo sobre as formas brasileira e colombiana de tratar a questão racial. Tentar escapar do essencialismo não deve implicar no relativismo cultural. Assim:

A particularidade negra deve ser reconhecida e valorizada nas análises, pois são definidas por práticas culturais e agendas políticas que conectam os negros da diáspora. (...) Valorizar essas conexões, contudo, não significa que as políticas de identidade devam ser iguais para grupos negros de diferentes países, ou mesmo dentro de um único país. Se já é problemático pensar em um *passado* comum para todos os negros da diáspora, mais complicado ainda é acreditar que o *futuro* será resolvido da mesma maneira em todos os lugares (PINHO, 2005, p. 40).

Diante do exposto, apresento um conjunto de três categorias analíticas, cujo vigor heurístico permite identificar prováveis elos entre os repertórios de ação coletiva dos movimentos negros brasileiros e colombianos a partir da década de 1980 e sua progressiva ocupação de espaços de mediação institucional da relação estado-sociedade.

A categoria ***Organização e Frames de Ação Coletiva***, engloba tanto a dimensão organizacional (estrutura funcional, objetivos, estratégias de ação, dinâmicas de mobilização interna) quanto a dimensão cultural (processo de construção social dos repertórios de ação e das identidades do movimento social). A partir do debate teórico desenvolvido por autores como Domingues (1995), Meluccci (1996), Koopmans e Statham (1999) pode-se argumentar que os processos de formalização dos movimentos sociais não derivam de sua inserção institucional. Ao contrário, certa burocratização do movimento social ocorre já na sua gênese formativa, em decorrência das relações (de solidariedade e/ou antagonismo) que estabelece com outras subjetividades coletivas e a cultura política vigente. Esse interjogo entre distintas subjetividades coletivas conforma não só o modo como o movimento social nascente se estrutura, mas também quais serão seus apoiadores, onde e com quem se estabelecerá redes de solidariedade, que bandeiras de luta partilhará, entre outras questões relevantes.

A delimitação dos *frames* de ação coletiva está, como assinala Goffman (1974), vinculada ao modo como a estrutura social informa a ação dos sujeitos coletivos e às possibilidades que estes têm de interpretar e compreender tal estrutura. Nesse sentido, para o escopo desta tese, privilegiarei as interconexões entre os discursos político-acadêmicos e as estratégias discursivas empreendidas pelos movimentos negros. Meu argumento é que forjou-se, ao longo do século XX, dois padrões distintos de discurso político-acadêmico sobre a temática da integração racial no Brasil e Colômbia que informam, em grande medida, o repertório de ação dos movimentos negros nos respectivos países. No Brasil, o discurso hegemônico sobre integração racial aponta mais fortemente para a noção de “igualdade racial” enquanto na Colômbia “diversidade étnico-cultural” é a chave interpretativa mais comumente empregada.

Assim, partindo da ideia de que os movimentos negros mobilizam um *frame* de ação coletiva que ou se encontra em consonância com os discursos acadêmicos e políticos sobre a temática ou os contradizem, construo as seguintes hipóteses: o

impacto – positivo e prolongado – do ativismo negro sobre as arenas institucionais e formulação de política públicas será maior a) caso haja uma maior confluência entre os discursos proferidos pelos atores do movimento social e sua legitimação política por agentes institucionais e, b) menos efetivo quando o espaço de legitimação do discurso do movimento social for reduzido.

Contexto Político e Oportunidades Institucionais, categoria que contempla os aportes teóricos de autores como McAdam (1982), Tarrow (2011), Dryzek (1996) e especialmente Kriesi (1995, 2004), é entendida aqui como sendo o campo de possibilidades e limites oferecidos pelo sistema político para que ações coletivas e movimentos sociais irrompam na cena pública. Nesta tese, esse elemento da ação coletiva será analisado a partir da rede de relações dos movimentos negros com segmentos institucionais (partidos políticos, órgãos governamentais e agências internacionais de fomento) e demais atores da sociedade civil organizada (sindicatos, organizações não-governamentais, outros movimentos sociais). Me distancio, contudo, das análises que compreendem o contexto político-institucional como o ambiente externo que os movimentos sociais acionam a depender dos propósitos de sua ação. As oportunidades políticas são entendidas aqui como uma esfera pública que é continuamente (re)construída a partir das interações entre atores institucionais e não-institucionais e, portanto, um produto da apreensão – cultural e cognitiva – que os sujeitos coletivos têm das possibilidades e limites que são próprios ao curso do campo de disputa político ao qual se encontram inseridos.

Faço ainda um outro apontamento crítico em relação a um dos principais argumentos de Tarrow (1994) acerca das estruturas de oportunidade política. Para esse autor, os momentos de crise política, a ausência de processos repressivos, ou o arrefecimento dos mesmos, e a participação de aliados externos ao movimento promovem o clima ideal para erupção de ações coletivas. No entanto, tanto no contexto brasileiro quanto colombiano, as oportunidades políticas favoráveis à ação dos movimentos negros correspondem a uma diversidade de contextos político-institucionais que vão na contramão da tese defendida por Tarrow (1994). Em ambos os países, ainda que a emergência contemporânea dos movimentos negros tenha acontecido em momentos de crise político-institucional, é forçoso afirmar que houve uma mudança significativa anterior que tenha propiciado a emergência desses movimentos. Assim, ao falarmos de estrutura de oportunidades políticas no Brasil e na Colômbia, no que concerne ao impacto do racismo nessas países, faz-se

mister relativizar o que Tarrow (2011) considera como sendo o arrefecimento dos mecanismos de controle estatal sobre a vida em sociedade, na medida em que, ainda que estruturante na determinação de suas identidades nacionais, o racismo não é reconhecido no espaço público dessas sociedades como uma questão fundamental, e os mecanismos de controle, exploração e manutenção das desigualdades raciais têm sido apenas recentemente colocados em xeque.

Diante disso, assumir que as mudanças no espaço da política institucional oferecem papel crucial para o surgimento dos movimentos sociais não significa afirmar que a existência destes está submetida única e exclusivamente aos momentos de crise vividos pelo sistema político. Pois, como afirma Melucci (1996), o movimento social não é um fato empírico, ou seja, ele não pode ser compreendido apenas pela sua face de protesto público, mas é, antes, um sistema de ação que congrega momentos de latência, em que negociações, conflitos e a identidade coletiva são gestados a partir de práticas políticas e culturais internas ao movimento; e momentos de visibilidade pública, em que os protestos, as formas de fazer política e de se influenciar a sociedade civil e o estado materializam uma identidade coletiva construída e negociada nos momentos de latência.

Por fim, a categoria ***Impacto Político-Institucional do Movimento Negro***, largamente influenciada pelos trabalhos de Domingues (1995), Dryzek (1996) e Kriesi et al (1995), lida com os resultados da ação dos movimentos sociais sobre as arenas político-institucionais. Trata-se de um tema bastante negligenciado na literatura latino-americana sobre movimentos sociais, quer pelo predomínio de perspectivas mais culturalistas sobre a temática, quer pela dificuldade em se atribuir causalidade à ação dos movimentos sociais.

Os trabalhos sobre inovação participativa na América Latina são, nesse contexto, uma honrosa exceção à essa carência de estudos analíticos sobre o impacto institucional dos movimentos sociais (cf. AVRITZER, 2002; SMITH, 2009; PATEMAN, 2012). Porém, apesar de sua grande diversidade interna tanto em termos metodológicos quanto teóricos, tais estudos se apoiam em uma perspectiva reducionista de participação. Para parte significativa dos estudiosos desse campo a participação pode ser resumida a uma mera metodologia de redesenho institucional. Assim, questões importantes sobre a própria legitimidade desses aparatos institucionais, suas clivagens internas, seus mecanismos de inclusão segmentada, entre outras, são deixadas de lado.

Meu argumento, embora claramente influenciado por essas perspectivas, aponta também para o caráter instituinte dessa interconexão entre atores políticos estatais e não-estatais. Nessa chave analítica, os movimentos sociais podem se constituir em elementos de fundamental importância para a reconstrução estatal, mais do que apenas para o aperfeiçoamento de suas instituições. Assim, as estratégias empregadas por movimentos sociais põem em questão não apenas o caráter substantivo dos fóruns participativos, mas também sua estrutura. As inovações democráticas (instituições para proteção de minorias, conselhos, conferências, orçamento participativo, etc.) são, nesse cenário, a materialização (ambígua e conflituosa) de um processo contínuo de reconstrução estatal.

Por conta das particularidades do caso em tela me deterei, para efeitos analíticos, nos aspectos substantivo, estrutural e sensibilizador do modelo teórico desenvolvido por Kriesi et al (1995). Ademais, incorporarei os debates sobre os aspectos positivos e negativos que a inclusão no estado pode representar para os movimentos sociais (DRYZEK, 1996). Em consonância com esses aportes teóricos, apresento as seguintes hipóteses: a) há uma correlação direta entre o grau de abertura político-estatal e o impacto exercido pelo movimento social sobre o segmento institucional. Importante notar aqui, em conformidade com a discussão de Dryzek (1996) sobre o tema, que a relação entre movimento social e estado não é apenas do tipo oposição-integração, mas também de competição. Nesse sentido, para além da repressão, os agentes estatais podem restringir o acesso de atores do movimento social ao antecipar, e incorporar de maneira segmentada, algumas de suas reivindicações ; b) o grau de abertura institucional varia ao longo do tempo, a depender das configurações de poder e do grau de apoio coletivo dado às demandas do movimento social; c) os movimentos sociais têm mais chances de impactar a esfera político-decisória quando há uma certa divisão e instabilidade de aliança dentro da elite política, especialmente quando tal instabilidade está relacionada à questão da identidade nacional.

A análise comparativa da relação entre movimentos negros e participação institucional no Brasil e na Colômbia se dá em dois níveis. No primeiro nível, procedo à uma comparação intertemporal que consiste em analisar os repertórios de ação coletiva dos referidos movimentos em dois momentos distintos. O primeiro momento (entre 1978 e 1988 no contexto brasileiro, e entre 1976 e 1993, no contexto colombiano) compreende o período de emergência desses movimentos sociais e

seu ciclo de mobilização social ao longo dos anos 1980. O segundo momento (entre 1988 e 2010 no contexto brasileiro, e entre 1993 e 2010, no contexto colombiano) tem como ponto de partida as reformas constitucionais ocorridas em ambos os países e seu reflexo na criação e/ou ampliação de canais de participação institucional. Analisa-se também, para esse período, a crescente integração institucional dos movimentos negros em espaços designados para a elaboração e acompanhamento de políticas públicas. A comparação entre casos, segundo nível analítico desta tese, aponta tanto para as similitudes quanto para as idiossincrasias dos processos de integração institucional dos movimentos negros no Brasil e na Colômbia.

Em suma, as categorias trabalhadas aqui pretendem ser compreensivas em relação às dificuldades inerentes de se estudar os movimentos sociais como um sistema de ação e não como um mero fato empírico. Procuro não incorrer nos riscos de uma análise ingênua e descontextualizada, mas, ao contrário, contribuir para o enriquecimento de um campo de estudos sobre movimentos sociais, ao mesmo tempo em que, a partir da análise dos movimentos negros latino-americanos, pensar em como sujeitos sociais que são historicamente negados, ou invisibilizados, podem tomar a cena pública exigindo direitos de cidadania e contribuir para a democratização das relações sociais nos mais diversos âmbitos da vida em sociedade.

2 CIÊNCIAS SOCIAIS, POLÍTICA RACIAL E OS CONTEXTOS DE EMERGÊNCIA E CONSOLIDAÇÃO DOS MOVIMENTOS NEGROS NO BRASIL E NA COLÔMBIA

Assim, se é verdade, como diz Myrdal, que no dia em que os sindicatos trabalhistas nos Estados Unidos, em nome da solidariedade de classes, liquidarem em suas fileiras a linha de cor, isto produzirá um estrondo que será ouvido no mundo inteiro e determinará rumos surpreendentes à civilização norte-americana, também aqui se pode dizer, em face da opinião corrente no mundo a respeito da situação racial brasileira, que estrondo não menor se produziria no Brasil se algum dia as grandes massas de cor deste País dessem ouvidos aos chamamentos dessa ideologia de raça e enveredassem pelos caminhos sem saída que ela lhes aponta.

Costa Pinto, 1953.

A criação de secretarias, conselhos e legislações voltados especificamente para minorias étnico-raciais no Brasil e na Colômbia representa uma ruptura com um ideário político-cultural que, até recentemente, considerava as desigualdades raciais um epifenômeno das desigualdades de classe. Para melhor entender os elementos estruturantes dessa ruptura faz-se mister analisá-la dentro de um contexto histórico mais amplo. Este capítulo tem como objetivo principal discutir, a partir de dois eixos analíticos complementares e justapostos – o debate acadêmico sobre raça e racismo dentro das ciências sociais e a emergência dos movimentos negros contemporâneos no Brasil e na Colômbia –, os processos sociopolíticos que propiciaram essa mudança, aparentemente drástica, em termos do tratamento estatal dado à questão racial nos dois países².

² Os termos “movimento social antirracismo”, “movimentos antirracismo”, “movimento negro” e “movimentos negros” serão utilizados aqui alternadamente. Considero, para fins analíticos, “movimentos negros” e “movimentos antirracismo” as experiências político-mobilizatórias que (re)emergiram no Brasil e na Colômbia na década de 1970, unindo a luta pela emancipação de negras e negros a um projeto de redemocratização da sociedade. No entanto, movimento negro não é tomado aqui enquanto uma organização específica, mas sim como um eixo articulatório (O movimento de todos os negros) ao qual se conectam entidades e grupos específicos, tais como o de mulheres negras, o de juventudes negras, quilombolas, palenqueros, etc.

Inúmeros países latino-americanos construíram projetos de identidade nacional baseados na celebração de uma cultura mestiça, harmoniosa e integracionista. De maneira geral, pode-se afirmar que a mestiçagem, o duplo processo de mistura racial física e hibridismo cultural, ocupa uma posição central em legitimar posições políticas que afirmam não existir, no contexto latino-americano, clivagens étnico-raciais. Nesse sentido, a existência de fenômenos como o Jim Crow norte-americano ou o apartheid sul-africano não teriam como ocorrer no subcontinente. Ao contrário, segundo seus ideólogos, identidades nacionais sustentadas pelo princípio da miscigenação revelariam formas mais harmoniosas e, portanto, melhores de coexistência inter-racial. Dentro de alguns estados nacionais latino-americanos foram erigidas ideologias dominantes tais como a da “democracia racial” brasileira e da “*nación mestiza*” colombiana que, amplamente reproduzidas no interior do tecido social, tentaram obliterar o caráter hierárquico das relações raciais nesses países (WADE, 2005; GUIMARÃES, 2005A).

No entanto, como se verá em profundidade nas seções seguintes deste capítulo, acadêmicos de diferentes disciplinas e latitudes têm argumentado que o discurso oficial sobre mestiçagem e a existência de formas sutis e persistentes de discriminação racial não se constituem em polos antinômicos. Ademais, esses estudiosos apontam para uma integração segmentada de minorias étnico-raciais dentro dos estados-nacionais latino-americanos.

Tal fenômeno pode ser observado tanto no contexto colombiano quanto no brasileiro. A ambiguidade da ideologia da mestiçagem nesses países, ainda que na superfície aponte para a ausência de conteúdos discricionários, comporta a noção de que tanto negros quanto indígenas são atrasados e inferiores. A resposta à inferioridade negra e indígena seria, então, implícita ou explicitamente assimilacionista. Trata-se do melhoramento das raças por via de estratégias de embranquecimento.

Todavia, embora negros e indígenas fossem relegados à categoria de “outro” em ambos os países, o papel relativo desses grupos étnico-raciais dentro do projeto de nação não era o mesmo. Assim, a principal diferença entre as ideologias sobre mestiçagem difundidas na Colômbia e no Brasil é que na primeira os negros foram completamente invisibilizados enquanto na segunda eles foram, ao menos discursivamente, incluídos.

Nesse cenário, mesmo acadêmicos que consideravam a questão racial uma dimensão importante para se analisar as desigualdades sociais em ambos os países viam com ceticismo a possibilidade de eclosão de um movimento antirracista bem-sucedido nesse ambiente relativamente hostil.

Diante do exposto, discutirei, ao longo deste capítulo, os processos sociopolíticos que, a despeito de um cenário interno desfavorável, colaboraram para a emergência dos movimentos negros no Brasil e na Colômbia nos anos 1970 e sua consolidação na década seguinte.

2.1 Produzindo Visibilidades: intelectuais e a politização das identidades negras no Brasil

Entender a trajetória do movimento negro contemporâneo, seu alcance e sua efetividade política passa, também, por um debate acerca do papel desempenhado pela produção acadêmica dentro de um campo que se convencionou chamar de “estudos raciais”. Ao longo do século XX, uma série de intelectuais, sobretudo vinculados às ciências sociais, desenvolveram importantes narrativas teóricas sobre o campo das relações raciais brasileiras, ora corroborando as estratégias estatais predominantes de seu tempo e oferecendo-lhes o embasamento necessário para se adensarem no tecido social, ora desafiando-as e reinterpretando o legado tanto da escravidão quanto das desigualdades raciais persistentes do período republicano.

Pode-se dizer que os estudos raciais têm, no Brasil, uma tradição que é anterior à própria institucionalização das ciências sociais no país. Tem sido sobejamente discutido na literatura canônica sobre o tema o quanto a “questão negra” entrou na ordem do dia a partir do momento em que o sistema colonial brasileiro deu seus primeiros indícios de erosão (AZEVEDO, 1987; MATTOS; RIOS, 2005; SCHWARCZ, 1993).

Nesse contexto, verifica-se, ainda no século XIX, a importação, pela elite, de teorias sobre diferenciações raciais elaboradas na Europa. Essas teorias objetivavam oferecer, por meio de um pseudocientificismo, um estatuto de naturalização às desigualdades entre os povos europeus e africanos, dado seu

caráter de determinismo racial, que reservava a uns a civilização e a outros a selvageria e a barbárie (SCHWARCZ, 1993).

Duas correntes de pensamento sobre as diferenças raciais foram preponderantes no país entre fins do século XIX e meados do século XX. A primeira, herdeira das perspectivas sócio-darwinistas, considerava negros e índios biologicamente inferiores e via na miscigenação desses grupos com os brancos a principal razão do atraso do país diante das nações europeias. A esse respeito, Conde de Gobineau, que integrou uma missão francesa no Brasil entre os anos de 1869 e 1870, chegou a postular que a mistura de raças levaria a população brasileira a se extinguir (SKIDMORE, 1976). Para outros autores, em vez da extinção, a mestiçagem representaria a oportunidade para que houvesse um embranquecimento progressivo dos brasileiros, obedecendo-se aos ditames da interpretação que faziam da teoria da evolução. Assim acreditava Sílvio Romero, que dizia:

A minha tese, pois, é que a vitória na luta pela vida entre nós pertencerá, no porvir ao branco; mas que este, para essa mesma vitória, atentas às agruras do clima, tem necessidade de aproveitar-se do que útil as outras duas raças lhe podem oferecer, máxime a preta, com quem tem mais cruzado. Pela seleção natural, todavia, depois de prestado o auxílio de que necessita, o tipo branco irá tomando a preponderância até mostrar-se puro e belo como no velho mundo. Será quando já estiver de todo aclimatado no continente. Dois fatos contribuirão largamente para tal resultado: de um lado a extinção do tráfico africano e o desaparecimento constante dos índios, e de outro a imigração europeia (ROMERO apud AZEVEDO, 1987, p. 71).

A segunda corrente, de caráter culturalista, inaugura-se na década de 1930 do século XX e tem em Gilberto Freyre seu expoente máximo. Essa corrente não negava a inferioridade de negros e índios, mas a atribuía aos aspectos culturais e não mais a um determinismo biológico. Freyre (1977) exorta a miscigenação entre brancos e negros como o mais claro exemplo de convivência harmônica e pacífica entre as raças, elevando o mestiço à categoria de representante por excelência da identidade nacional brasileira.

Por conta do grande sucesso que *Casa Grande & Senzala* e *Sobrados e Mocambos*, as obras mais importantes de Gilberto Freyre obtiveram, muitos atribuem a esse autor a criação do termo democracia racial. No entanto, segundo Guimarães (2005b), tal terminologia não consta das obras supracitadas, vindo a

aparecer em seus escritos mais tardiamente, sob influência de outros intelectuais, tais como Arthur Ramos.

A despeito de se tratar de trabalhos de cunho ensaístico e com base em um exemplo pontual de convivência entre senhores e escravos no período colonial, a obra de Freyre fomentou debates políticos e acadêmicos acerca da excepcionalidade das relações raciais brasileiras, mais harmônicas, em contraste com a experiência do racismo e discriminação observados em outros países do mundo.

Do ponto de vista da construção da identidade nacional brasileira, o estado, especialmente a partir do governo Vargas, busca sustentar, por meio de suas estratégias predominantes, a ideia de que o racismo é prática inexistente no país e de que a excepcionalidade da identidade nacional brasileira residiria no fato de sermos uma sociedade formada a partir da união harmônica de três raças distintas (brancos, índios e negros). Para justificar a existência de um país ao mesmo tempo mestiço e civilizado, forjou-se a ideia do “embranquecimento”, processo que ocorreria tanto por meio da miscigenação biológica quanto cultural. Nesse sentido:

O que distingue o Brasil de qualquer outra sociedade pluralista do Novo Mundo é que nenhuma outra nação encontrou uma ‘solução’ tão sofisticada para o ‘problema’ do pluralismo racial e cultural. A democracia racial e sua concomitante ideologia racista do embranquecimento foram ‘resultado da luta da elite para conciliar as relações sociais reais no Brasil – a falta de uma clara linha demarcatória entre brancos e não brancos – com as doutrinas do racismo científico que penetraram no país, provenientes do exterior’, e tiveram grande influência no curso da história brasileira, das relações raciais e da identidade nacional (HANCHARD, 2001, p. 25).

Ainda nos anos 1930, são realizados os primeiros estudos comparativos sobre relações raciais nas Américas, tendo o Brasil e os Estados Unidos como exemplos paradigmáticos. Na polarização dos sistemas de classificação racial, coube aos EUA o modelo de segregação ou dicotomia racial; e ao Brasil, o modelo de mistura racial ou mestiçagem que, em graus diversos, também prevalecia em outros países latino-americanos (PIERSON, 1971; NOGUEIRA, 1998 [1955]; DEGLER, 1991 [1971]; SKIDMORE, 1976).

Donald Pierson, sociólogo norte-americano, realizou, em 1935, estudo pioneiro sobre relações raciais na Bahia como parte de sua pesquisa de doutoramento. O livro *Pretos e Brancos na Bahia*, fruto desta pesquisa, viria a se tornar uma obra bastante influente no Brasil e nos EUA e, apesar de corroborar a

tese sobre a inexistência do preconceito racial no Brasil, estabelecer as bases metodológicas sobre as quais os estudos patrocinados pela UNESCO na década de 1950 se assentariam (PIERSON, 1971). Segundo Guimarães (2005a), por conta de seu ineditismo, o trabalho de Donald Pierson inaugura a tradição disciplinar de estudos sobre as relações entre negros e brancos no país.

É possível afirmar que o interesse da UNESCO em conduzir pesquisas sobre preconceito e discriminação no Brasil no início dos anos 1950 está diretamente relacionado às preocupações surgidas após a Segunda Guerra e à crença já arraigada sobre a singularidade do experimento racial brasileiro em produzir uma sociedade harmônica e igualitária (MAIO, 1999; FIGUEIREDO; GROSGOUEL, 2009).

O Projeto UNESCO, realizado nas regiões nordeste (Pernambuco e Bahia) e sudeste (Rio de Janeiro e São Paulo) do país entre 1953 e 1956, foi decisivo para uma reorientação nos estudos sobre relações raciais no Brasil e por uma maior aproximação entre intelectuais e ativistas negros. Importantes nomes das ciências sociais brasileiras, como Florestan Fernandes, Thales de Azevedo, Luiz de Aguiar Costa Pinto, Oracy Nogueira e René Ribeiro, despontaram a partir desse projeto (GUIMARÃES, 2005a; MAIO, 1999). Do mesmo modo, Guerreiro Ramos, Abdias do Nascimento e Edison Carneiro, intelectuais negros vinculados ao Teatro Experimental do Negro e ao I Congresso Nacional do Negro, escrevem seus primeiros trabalhos críticos sobre as relações raciais no país.

Para além de seu efeito sobre o campo de estudo de relações raciais, Maio (1999, p.141) afirma que o Projeto UNESCO também contribuiu:

[...] para o surgimento de novas leituras acerca da sociedade brasileira em contexto de acelerado processo de modernização capitalista. Em outra perspectiva, o Projeto Unesco possibilita a análise das trajetórias sociais e intelectuais dos pesquisadores envolvidos, das redes internacionais de cientistas, dos conteúdos teórico-metodológicos que informaram as pesquisas e do Estado da arte de determinadas disciplinas, especialmente a Antropologia e a Sociologia. Ou seja, o ciclo de investigações chancelado pela instituição intergovernamental ofereceu uma oportunidade singular para o desenvolvimento das ciências sociais no Brasil dos anos 1950.

Para Guimarães (2005a), o projeto contou com outros dois patrocinadores para além da UNESCO: a revista *Anhembi* e o Programa de Estudos Sociais do Estado da Bahia em parceria com a Universidade de Columbia. Houve também uma

variedade de instituições e intelectuais envolvidos, levando a resultados também diversos. Assim:

De acordo com uma visão ainda corrente no mundo intelectual brasileiro, tais estudos teriam chegado a três diagnósticos diversos. Naqueles realizados na Bahia, Recife e Norte do país, teriam sido preservadas as principais conclusões dos estudos pioneiros de Freyre e Pierson, segundo as quais o preconceito racial era fraco, senão inexistente no Brasil. Nos estudos realizados em São Paulo, Rio e Sul do país, ter-se-ia documentado fartamente o aparecimento de tensões raciais crescentes, estabelecendo-se o diagnóstico do Brasil como um país onde o preconceito é forte, mas negado [...]. Segundo outra versão, também corrente nos meios intelectuais, haveria uma discordância ideológica e política entre a 'escola paulista' e os demais estudiosos, sobretudo baianos e nordestinos, acerca do caráter da sociedade brasileira. Enquanto os primeiros teriam demonstrado a importância crescente do racismo no Brasil, os segundos teriam se apegado ao credo da democracia racial brasileira. Ainda uma terceira versão, as diferenças encontradas nesses estudos são explicadas de dois modos não mutuamente excludentes, por um lado, pleiteia-se, no plano empírico, uma diferença entre o Norte e o Sul do Brasil, ou entre áreas tradicionais e áreas modernas do país, em termos de preconceito e de relações raciais; por outro, vê-se nas conclusões diferentes de 'paulistas' e 'baianos' a consequência de esquemas interpretativos e metodológicos distintos (GUIMARÃES, 2005a, p. 76-77).

Em *A Integração do Negro na Sociedade de Classes*, Florestan Fernandes (1964), principal expoente da "escola paulista", situa o debate sobre as relações raciais em relação à passagem da sociedade escravista à sociedade de classes, analisando as dificuldades de integração da população negra sob o prisma da dinâmica de modernização brasileira. Para o autor, a rápida transformação urbana por que passou São Paulo no início do século XX inviabilizou a inserção dos negros ao novo estilo de vida moderno, visto que não tinham recursos para competir com os imigrantes europeus recém-chegados. Ou, nos termos do autor, resquícios da "situação de castas", típica do período escravista, impossibilitaram aos negros a assimilação dos requisitos necessários para se sobressair na "situação de classes", característica da sociedade moderna.

A velocidade da transformação ocorrida em São Paulo criou uma disjunção entre a ordem social, moderna e sincronizada com as mudanças econômicas, e a ordem racial arcaica, cujo ajustamento se deu de maneira mais lenta. Para Fernandes (1964), esse arcaísmo das relações raciais brasileiras demonstra a ausência de democracia racial no país, que nada mais seria do que um mito.

Fernandes (1964) argumenta que, a despeito da mobilização crescente da população negra, acompanhada de um processo contínuo de industrialização em

São Paulo que possibilitou uma maior participação social da população negra no sistema capitalista por via do trabalho assalariado, não houve uma diminuição significativa do preconceito de cor. Nesse contexto, caberia às organizações negras o papel de agente modernizador das relações raciais, por meio de uma revolução dentro da ordem, objetivando a integração dos negros e não uma mudança radical das bases sociais e econômicas da sociedade. Para o autor, o aspecto democratizante do movimento negro consistiria em contribuir para estabelecer uma situação de classe em substituição ao regime de castas herdado da sociedade escravista.

Os resquícios da sociedade escravista, mesclados à sociedade moderna que então se consolidava, desapareceriam, segundo Fernandes (1964), com o pleno desenvolvimento da industrialização e expansão do mercado de trabalho. Esse processo desencadearia mecanismos capazes de superar as barreiras que o mercado impunha aos negros e, conseqüentemente, os incluiria na lógica do trabalho da sociedade capitalista enquanto membros da classe operária, possibilitando, por fim, que os laços de solidariedade advindos do pertencimento de classe tornassem irrelevantes as hierarquizações raciais.

As teses de Fernandes, bem como os demais estudos do projeto UNESCO, passam, a partir dos anos 1970, por um processo de revisão teórica. Um conjunto interconectado de fatores explica esse revisionismo, em que temáticas emergentes e preocupações das gerações anteriores, sobretudo no que diz respeito à relação entre ativismo negro e academia, são articuladas de modo inovador e com impactos sem precedentes sobre a ordenação política brasileira.

Um fator frequentemente negligenciado na historiografia sobre a relação entre movimentos negros e as ciências sociais no Brasil refere-se ao fato de que, até os anos 1970, a maioria das pesquisas foi conduzida por acadêmicos homens brancos, o que, a despeito dos laços de solidariedade que estabeleceram com ativistas negros, reiterou certo binarismo entre sujeito e objeto. Assim, os negros foram tomados como objetos de estudo, mas quase nunca como sujeitos capazes de produzir conhecimentos válidos sobre suas próprias realidades e dilemas/impasses de sua plena integração à sociedade brasileira. Guerreiro Ramos e Abdias do Nascimento talvez sejam os primeiros intelectuais negros a romper com essa tradição binarista (FIGUEIREDO; GROSFUGUEL, 2009).

Os atos de refundação do movimento negro também são inovadores nesse sentido. Uma profusão de intelectuais negros passa a teorizar sobre sua própria experiência e, ato contínuo, desconstruir as fronteiras entre sujeito e objeto. Ademais, os intelectuais negros, por partilharem uma experiência inacessível a seus colegas brancos, expandem e enriquecem o escopo de interesse do campo de estudos sobre relações raciais.

Nesse contexto, figuras do porte de Clóvis Moura, Beatriz Nascimento, Lélia Gonzalez, Joel Rufino dos Santos, Joel Zito Araújo, Hamilton Cardoso, Amauri Mendes Pereira, Joselina da Silva, Sueli Carneiro, Luiza Bairros, Jurema Werneck e Edna Roland, entre tantos outros, encontraram na universidade uma possibilidade de empoderamento de seus discursos e práticas militantes sem, necessariamente, seguir carreira acadêmica. O maior intercâmbio entre ativistas negros e pesquisadores das ciências sociais transformou, tanto qualitativa quanto quantitativamente, os estudos sobre relações raciais no Brasil.

A publicação, em 1979, do livro *Discriminação e Desigualdades Raciais no Brasil*, de Carlos Hasenbalg, amplia não apenas o campo de interesse acadêmico sobre a temática racial como fornece subsídios necessários para que ativistas negros pressionem o estado a promover mudanças políticas. Há também nessa época um aumento expressivo de pesquisas lidando com temas anteriormente apontados por Florestan Fernandes sobre a singularidade das relações sociais entre brancos e negros no país (FIGUEIREDO; GROSGOUEL, 2009). E autoras como Fúlvia Rosemberg e Elza Berquó produzem importantes estudos que versam sobre segregação racial no ambiente escolar, no mercado de trabalho e nas escolhas afetivo-sexuais dos brasileiros brancos e não brancos (ROSEMBERG, 1991; BERQUÓ, 1991).

Esses novos estudos, a despeito de sua diversidade teórica e metodológica, desafiam a estratégia estatal predominante, postulando que, embora o mito da democracia racial se constitua no discurso racial hegemônico no Brasil, as oportunidades sociais encontram-se polarizadas, de tal maneira que os negros são sistematicamente alijados de posições de maior prestígio social, mesmo quando a categoria classe é neutra (COSTA, 2006).

Para Costa (2006), os trabalhos de Carlos Hasenbalg e Nelson do Valle Silva, permanentemente atualizados ao longo das décadas de 1980 e 1990, autorizam

uma distinção analítica entre os polos negro/branco no contexto brasileiro. Os resultados obtidos por Hasenbalg e Silva em suas pesquisas mostram que:

- i) as desigualdades sociais entre os cinco grupos demográficos identificados pelas estatísticas oficiais brasileiras — pretos, brancos, pardos, amarelos e indígena — podem ser agrupadas em dois únicos grupos: brancos e não brancos. Isso significa que, a despeito das tantas variações cromáticas com as quais as pessoas se autorrepresentam, o acesso às oportunidades sociais obedece a uma hierarquia bipolar;
- ii) mesmo que se isolem estatisticamente os fatores ligados à classe (escolaridade, formação profissional, etc.), permanecem desigualdades sociais que só podem ser explicadas quando se introduz o par branco/ não branco como ordem classificatória. Não se trata, portanto, da afirmação da existência biológica de raças entre seres humanos, mas da referência à raça como construções sociais que funcionam como mecanismo de adscrição e hierarquização;
- iii) o desfavorecimento dos grupos não brancos não pode ser entendido como mera reprodução de desigualdades históricas herdadas do passado escravocrata. A comparação entre diferentes gerações de brancos e não brancos possibilita demonstrar que os não brancos tem sistematicamente menores chances de ascensão social do que os brancos, mesmo quando os ascendentes dos brancos e não brancos têm níveis socioculturais similares (COSTA, 2006, p. 166-67).

Faz-se mister acentuar outro fator indutivo da expansão do campo de estudos sobre relações raciais a partir de finais dos anos 1970: a intensificação de trocas de experiências entre organizações antirracistas brasileiras e norte-americanas, inaugurando assim uma rede transnacional de cooperação. Tal rede teve (tem) seu financiamento assegurado por um conjunto de instituições filantrópicas norte-americanas, notadamente as Fundações Ford, MacArthur e Rockefeller (COSTA, 2006).

A Fundação Ford passou a priorizar, a partir da segunda metade do século XX, cinco áreas de atuação, a saber, paz mundial, oportunidades econômicas, liberdade e democracia e promoção de cidadania (COSTA, 2006). Ao final da década de 1950, a Ford estabelece, em Nova Iorque, um escritório para a América Latina e, no início da década seguinte, cria um posto avançado no Rio de Janeiro. A organização tem, entre os anos 1970 e 1980, um papel destacado no financiamento de pesquisadores sobre a realidade racial brasileira. Também a partir dos anos 1980, durante o processo de redemocratização, a instituição direciona seu apoio financeiro e logístico para diversos movimentos sociais e ONGs (COSTA, 2006). Em decorrência desse apoio, a Fundação Ford se torna, a partir de seus programas de direitos humanos, a principal patrocinadora das entidades vinculadas ao movimento negro brasileiro (TELLES, 2002). Desse modo:

Nos últimos 20 anos, a Fundação Ford elaborou seu programa sobre o tema da raça no Brasil interativamente com o movimento negro e seus aliados (brasileiros) acadêmicos e ativistas. Hoje, a agenda deriva principalmente de preocupações internas a respeito dos direitos humanos no Brasil, que emergiram como desdobramento de uma preocupação dominante na sociedade civil desde a atual democratização, que começou no final dos anos 1970. Contudo, a Ford busca integrar este trabalho ao seu projeto mais amplo, dado o crescente valor do intercâmbio das sociedades e a importância de um sistema internacional de direitos humanos cada vez mais premente (TELLES, 2002, p.146).

Apesar desses fatores – emergência de uma intelectualidade negra, mudança temática nos estudos sobre relações raciais e intensificação do intercâmbio internacional de ativistas sob os auspícios de instituições filantrópicas norte-americanas – imbricarem-se de maneira complexa, e por vezes conflitante, há, não obstante, um grupo de acadêmicos que critica veemente o que consideram se tratar da “americanização”, via imperialismo cultural, das relações raciais brasileiras (BOURDIEU; WACQUANT, 2002).

Centrados nos trabalhos de Peter Fry, Yvonne Maggie e Mônica Grin, além de representantes desvinculados da academia, mas com acesso irrestrito à grande mídia, como Ali Kamel e Demétrio Magnoli, os críticos aos estudos raciais opõem-se:

[...] à imagem, presente nos estudos raciais, de uma sociedade dividida estruturalmente por adscrições raciais e de mostrar que o Brasil possui uma história de assimilação de todos os grupos culturais e de cor, assim como uma cultura inclusiva que não admite representações polares do tipo branco/preto. Nesse contexto, as múltiplas representações do próprio tipo físico não são tratadas como falsa interpretação da realidade ou falta de ‘consciência racial’, mas como aspirações legítimas de reconhecimento que precisam ser levadas em conta. Conforme essa interpretação, as distinções polares entre grupos de cor, como “negro é negro, branco é branco”, vistas como características da sociedade americana, não encerra sentido no Brasil. Prevaleceria, entre nós, uma escala cromática móvel entre o claro e o escuro, definida sempre no âmbito de relações sociais concretas e não como base numa polarização prévia branco/negro (COSTA, 2006, p. 210-211).

Os ativistas negros interpretam esse intercâmbio acadêmico-militante transnacional por outras lentes. Para eles, essa nova interface entre academia e militância, surgida no âmago dos processos de democratização do país, representaria, conforme afirma Hamilton Cardoso, o fortalecimento do movimento negro enquanto mecanismo articulador capaz de desafiar a ideologia racial brasileira. A disputa em torno de símbolos nacionais, como a luta pela ascensão de Zumbi dos Palmares ao Panteão dos Heróis Nacionais, representaria, nesse cenário,

uma das estratégias adotadas pelas organizações negras para expor o conflito racial do país (CARDOSO, 1987).

Em suma, essa alteração temática no que tange ao significado do racismo na sociedade brasileira produziu, e ainda produz, resultados positivos e contraditórios na vida política do país. O aprofundamento de direitos e a participação social e política dos negros na vida pública têm trazido à baila a necessidade de se pensar meios efetivos para se combater o racismo e oferecer uma visibilidade positiva às identidades negras. Obviamente que, tanto do ponto de vista acadêmico quanto do ponto de vista político-normativo, há um intenso e controverso debate sobre como combater o racismo.

2.2 Reorganização do Movimento Negro Brasileiro nas décadas de 1970 e 1980

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

Nesse contexto, pode-se afirmar que há, para usar a terminologia empregada por Snow e Benford (1992), a formação de um “*frame alignment*” entre os interesses vocalizados por diferentes atores sociais na década de 1970. Isso é particularmente verdadeiro para as então nascentes organizações do movimento negro que estabelecem importantes alianças estratégicas com outros movimentos sociais e, especialmente, com uma parcela crescente de intelectuais que vinha desafiando, a partir de suas pesquisas, o discurso estatal oficial sobre democracia racial. A entrada em cena desses novos personagens, para utilizar a feliz expressão de Eder Sader, impõe uma nova agenda política ao país e dá início a um processo de longo prazo,

de revolução democrática, molecular, com vistas a mitigar as desigualdades estruturais, aumentar a cidadania de grandes contingentes populacionais e redemocratizar a sociedade brasileira (DOMINGUES, 2012).

De acordo com Gonzalez (1984), a reorganização do movimento negro se dá, no Rio de Janeiro, a partir dos encontros para discussão do racismo e o processo de exclusão dos negros do mercado de trabalho patrocinados pelo Centro de Estudos Afro-Asiáticos (CEAA) da Universidade Cândido Mendes, e organizados pela militante negra e historiadora Beatriz Nascimento, a partir de 1973. Desses encontros, nasceram em 1975 e 1976, na capital fluminense, o Instituto de Pesquisa das Culturas Negras (IPCN) e a Sociedade de Intercâmbio Brasil-África (SINBA) . Em outras regiões do país, também emergiram diversas organizações negras. No Rio Grande do Sul, havia o Grupo Palmares, que, em 1971, foi responsável por propor o dia 20 de novembro, presumível data de morte de Zumbi dos Palmares em 1695, como dia nacional da consciência negra. Em São Paulo, surgiram organizações que pensavam a constituição de um movimento negro com projeção nacional, com destaque para o Grupo Evolução, criado em Campinas, em 1971, por Thereza Santos e Eduardo Oliveira e Oliveira; o Centro de Cultura e Arte Negra (CECAN), de 1975; e a Associação Casa de Arte e Cultura Afro-Brasileira (ACACAB), fundada em 1977. Em Salvador, é criado, em 1974, o bloco afro Ilê Ayê, que fomentou todo um clima para afirmação do movimento negro na Bahia, e o Grupo NEGO – Estudos Sobre a Problemática do Negro Brasileiro, de onde saiu o quadro inicial de militantes do Movimento Negro Unificado (MNU) da Bahia (GONZALEZ, 1984; BAIRROS, 2000; HANCHARD, 2001; GUIMARÃES, 2005a).

Além de organizações propriamente vinculadas às questões raciais, os militantes negros também foram participantes fundamentais de outros grupos, como o Movimento de Favelas do Rio de Janeiro, os Movimentos de Trabalhadoras Domésticas, em Belo Horizonte e em Salvador, as Associações Comunitárias, as Comunidades Religiosas Afro-brasileiras, o Movimento Estudantil e as Organizações Clandestinas de Esquerda.

A criação do Movimento Negro Unificado (MNU)³, em 1978, como reação à discriminação sofrida por quatro atletas negros no Clube Tietê e à morte de um operário negro, Robson Silveira da Luz, devido a torturas policiais, representa um marco para o ativismo negro contemporâneo. Sem negligenciar a pluralidade de identidades negras passíveis de serem politizadas, o MNU, já no seu ato de criação tenta demonstrar como afro-brasileiros têm sido ao longo da história do país tratados como os outros, ainda que o discurso oficial de integração harmônica aponte para o lado oposto, e que as desigualdades sociais presentes no país poderiam – e deveriam – também ser traduzidas em termos raciais. Lida em 7 de julho de 1978, no primeiro ato público do MNU nas escadarias do Teatro Municipal de São Paulo, a carta aberta ao povo brasileiro afirma que:

Hoje estamos na rua, numa campanha de denúncia! Uma campanha contra a discriminação racial, contra a repressão policial, o subemprego e a marginalização. Estamos na rua para denunciar a qualidade extremamente precária da vida da Comunidade Negra [...] O Movimento Negro Unificado contra a Discriminação Racial foi criado como um instrumento de luta da Comunidade Negra. Esse movimento deverá ter como princípio básico o trabalho de denúncia permanente de todos os atos de discriminação racial, a organização constante da Comunidade para enfrentar qualquer tipo de racismo [...] Por essa razão, propomos a criação de CENTROS DE LUTA DO MOVIMENTO NEGRO UNIFICADO CONTRA A DISCRIMINAÇÃO RACIAL nos bairros, nas cidades, nas prisões, nos terreiros de candomblé, em nossos terreiros de umbanda, no trabalho, nas escolas de samba, nas igrejas, em todos os lugares onde as pessoas negras vivem: CENTROS DE LUTA que promovam o debate, a informação, a conscientização e a organização da comunidade negra [...]. Convidamos os setores democráticos da sociedade que nos apoiam a criarem as condições necessárias para uma efetiva democracia racial (MNU, 1988, p. 18).

Embora o mote central do movimento negro entre a década de 1970 e o início da década de 1990 tenha sido o ataque ao mito da democracia racial, Guimarães (2002) afirma que a manutenção desse movimento ainda hoje ocorre devido à pluralidade de reivindicações com as quais esse sujeito político emerge, impedindo sua completa cooptação pelo estado ou seu esgotamento ideológico. Assim, as

³ Amauri Mendes Pereira, uma das principais lideranças do movimento negro no Rio de Janeiro, afirma que, embora composta majoritariamente por negros, inicialmente, a organização se chamava Movimento Unificado Contra a Discriminação Racial, pois pretendia abarcar também outras minorias sociais e militantes de esquerda que se solidarizassem com a questão. Ainda em julho de 1978, a palavra “negro” é incluída na sigla do movimento, que passa a se chamar MNUDR – Movimento Negro Unificado Contra a Discriminação Racial. Posteriormente passa a ser identificado como MNU (Pereira, 2008).

reivindicações do movimento negro se orientam em torno de uma tríade, que une a luta contra a discriminação racial, a luta pelos direitos culturais dos afro-brasileiros e a luta pela redefinição do modo como negros são tratados pela sociedade. E apontam para uma efetiva democracia racial não mais como mito, mas como projeto político de uma sociedade multirracial e de respeito e reconhecimento a diferentes coletividades (GUIMARÃES, 2002; 2005a; DOMINGUES, 2007).

Essa pluralidade, não apenas do ponto de vista das reivindicações quanto das alianças com outros movimentos sociais e das clivagens internas, é exemplarmente ilustrada pela fala de Ângela Gomes, coordenadora estadual do MNU em Minas Gerais:

O MNU já estava organizado naquela época [1979] em 5 estados: Rio, São Paulo, Bahia, Minas, e em Pernambuco, acho que também já estava organizado no Rio Grande do Sul. É, Rio Grande do Sul, porque Goiás e Mato Grosso ainda pouco. Então, ele já era organizado com estatuto e como uma organização nacional. Com um programa de ação, um programa de ação que era um verdadeiro programa de um partido político de tão grande que ele era. [...] Então a forma que o movimento negro vai se incorporando aqui, a presença do sindicato, a força que o sindicato vai tendo, isso eu vou acompanhando muito de longe porque o MNU de Viçosa vai tendo uma dinâmica muito de luta contra o racismo implementada com esse olhar de denúncia do eurocentrismo, de denúncias do racismo dentro da academia, né? É do racismo vivencial do qual os negros não podiam entrar em determinado lugar, então, ele entra num confronto, articula um jornalzinho, né? A gente mesmo desenhava esse jornalzinho. Ele tem um papel importante, mas sempre um movimento que ele acabava é descontínuo por perder o tempo todas as lideranças. As lideranças formavam, a gente perdia, as lideranças formavam, a gente perdia. [...] E isso continua até em 86 quando eu volto a Belo Horizonte. Em 86 eu volto, volto pro MNU daqui. E tinha alguns avanços interessante pro MNU. Porque a entrada do Luís Alberto ela marca um novo rumo, que eu acho que na academia vai acontecer muito depois. Essa discussão da modernidade, da pós-modernidade, do estruturalismo, pós-estruturalismo, ela se dá em 86 dentro do MNU, 82, 86. É... E o Luís Alberto era muito esse palco, porque São Paulo vem do Movimento Sindical, né, com todo bojo do Marxismo, dos Trotskistas e os Leninistas num palco lá de discussão política, então todo o projeto do MNU como organização política, daí vem os movimentos culturais, e não é que em São Paulo não tinha movimento cultural, o MNU inclusive se junta na sua formação depois da manifestação lá da Praça da Sé, tem um papel o sindicato mas é, os grupos culturais também participam, mas não com uma força como a Bahia em que eram os diferentes grupos culturais que formam o movimento negro ali. Então essa discussão era sempre uma, era sempre uma questão permanente, a acusação de que os sindicalistas ficavam com a questão racial ligados só com a questão de classe e o marxismo não dava conta do racismo, na medida em que ele negava o racismo como um todo. E do outro lado, a questão cultural, da forma como estava, em que os militares usavam a cultura como processo de alienação, que Marx vai falar no início e era uma verdade, né, assim, era muito mais difícil ter discussões da sociedade em termos de economia, discussões que eram mais de caráter político com os movimentos culturais, né, isso era muito mais incipiente do que é agora, né. Mas essa divisão que é, que era acho que é a divisão de quase todo mundo, na academia e que

vai acontecer agora no próprio movimento de esquerda, ela acontece no MNU, mas não que chegue a dividir, mas aí começam os grupos a serem conhecidos, movimento que é da Bahia, povo que é da cultura, e o pessoal de São Paulo que é do Sindicato, e o Rio que era essa coisa meio transição, e Minas, como era a junção dos dois lados, porque Minas tinha um tempo grande é, o MNU acontece dentro do sindicato, né, dentro dos sindicatos. [...] E tem um momento em 80, que o MNU tira como linha que já que a esquerda não incorporou a questão do racismo, que era fundamental que os militantes fossem pros sindicatos e construíssem essa discussão, então, muitos militantes vão pra dentro do sindicato, são diretores de sindicato, nesse esforço de quem sabe a própria presença física seria uma presença física cultural ali dentro, né?

O excerto de entrevista reproduzido anteriormente revela que, enquanto subjetividade coletiva, as identidades políticas negras são multifacetadas e, em decorrência da sua interconexão com outras subjetividades coletivas, apresenta graus variados de inserção social, econômica e política, relacionado à configuração das relações de poder que se estabelece entre elas em um cenário de disputa política (DOMINGUES, 2008). Além disso, já se observa aqui, do ponto de vista da práxis política, uma disputa em torno de um tema que viria adquirir centralidade entre pesquisadores de relações raciais na década 1990, a saber, a distinção, por certo borrada e incompleta, entre perspectivas culturalistas e políticas dentro das organizações negras brasileiras e sua relação com a limitada capacidade de mobilização social demonstrada pelo movimento negro de então (cf. HANCHARD, 2001; BAIRROS, 2000).

A despeito das disputas internas em torno do peso dado à cultura e à política dentro do movimento, o MNU procurou arregimentar um grande leque de alianças. E nesse leque estavam incluídos desde setores mais progressistas da igreja católica ao sindicalismo mais tradicional, passando pela participação ativa nos partidos de centro-esquerda que começavam a se organizar no país para disputar as primeiras eleições municipais e estaduais diretas (COSTA, 2006; GUIMARÃES, 2005A; DOMINGUES, 2007).

O processo de reorganização política do movimento negro brasileiro, sob forte influência da criação do MNU, tinha uma estratégia clara de articular demandas de cunho antirracista aos projetos políticos de outros grupos marginalizados, aumentando em escala e alcance sua capacidade de impactar o estado e a sociedade civil. Essa estratégia está claramente apresentada no programa de ação do MNU, lançado em 1982, que reivindica, entre outras coisas: o fim do mito da democracia racial brasileira; organização política da população negra; transformação

dos movimentos negros em movimentos de massas; alianças das lutas de raça e classe; organização para combate à violência policial; organização em sindicatos e partidos políticos; luta pela inclusão de conteúdos sobre a História da África e dos negros nos currículos escolares; e busca pelo apoio internacional no combate ao racismo no país (DOMINGUES, 2007).

Na tentativa de oferecer plausibilidade à politização de uma identidade coletiva afro-centrada, o movimento negro passou a redefinir, diuturnamente, relações sociais de inferiorização, discriminação e exclusão de negros, a partir de uma lógica de reapropriação positiva e valorização da história e cultura da população afrodescendente (GUIMARÃES, 2002). A adoção do termo negro, até então um significante marcadamente pejorativo, para designar o conjunto de indivíduos descendentes de africanos escravizados e, por essa via, atribuir-lhe um significado afirmativo de orgulho racial, neutralizando seu efeito deletério; o resgate de raízes ancestrais para a constituição de identidades negras “africanizadas”; e a reconstrução de padrões estéticos e de religiosidades de matriz africana são todos parte dessa estratégia de reordenação do papel social e político da população negra brasileira. Ademais:

[...] os conceitos ‘consciência’ e ‘conscientização’ passam a ocupar, desde a fundação do MNU, lugar decisivo na formulação das estratégias do movimento. Trata-se da tentativa de esclarecer a população negra sobre sua posição desvantajosa na sociedade, para, assim, constituir o sujeito político da luta antirracista. [...] Além de consciência e conscientização, os termos cultura negra e identidade negra constituem peças fundamentais do discurso do MNU. Cultura negra é uma denominação genérica para todo tipo de manifestação cultural relacionada com as diferentes formas de resistência da população negra contra o racismo. A ideia de identidade negra, por sua vez, não diz respeito a uma forma de vida específica ou a alguma referência estética particular. Trata-se de uma alusão a um tipo de consciência política, qual seja, a assunção pública do antirracismo, que pode assumir naturalmente formas culturais muito diversas (COSTA, 2006, p. 144-145).

A refundação do movimento negro nos anos 1970 pode ser considerada um marco histórico exatamente por suturar cultura e política de forma a demonstrar a inextricabilidade dos elos, bastante estabelecidos e reforçados no Brasil, entre desigualdades estruturais persistentes e identidades sociais racializadas (MNU, 1988).

2.1.1 Movimento Negro, Partidos Políticos e Participação Institucional

O contexto político brasileiro dos anos 1970 e início da década de 1980 era bastante desfavorável à uma inserção institucional de atores da sociedade civil. Porém, mesmo diante de profundos obstáculos político-institucionais, já havia uma clareza por parte das lideranças do movimento negro que, juntamente com as transformações das relações sociais dentro da sociedade civil, era importante formular propostas de políticas públicas capazes de atender às especificidades da população afrodescendente. Assim como fizera Du Bois no início do século XX, ativistas brasileiros também apontavam para uma disjunção no modo como a população negra tem sido tradicionalmente tratada pela sociedade brasileira. De um lado, houve, indubitavelmente, um acoplamento da cultura negra ao cerne da identidade nacional brasileira; de outro, a incorporação sociopolítica de afrodescendentes foi sempre periférica (GUIMARÃES, 2002).

Isso posto, os ativistas reconheciam nessa dissociação entre apropriação simbólica e respostas políticas às demandas da comunidade negra aquilo que Mouffe (1988) aponta como uma das possibilidades de emergência de antagonismos dentro da sociedade capitalista. Trata-se da situação em que sujeitos coletivos construídos em subordinação por uma série de discursos são, ao mesmo tempo, interpelados enquanto iguais por outros tantos discursos. Essa interpelação contraditória, em que a subordinação da subjetividade é negada, abre espaço para sua desconstrução e conseqüente contestação.

A metáfora do Atlântico Negro, como originalmente proposta por Paul Gilroy (1993), também representa aqui a possibilidade de contestação dessa interpelação contraditória, à medida que, enquanto expressão cultural da diáspora negra, desconstrói noções essencialistas de identidade e cultura, que passam a ser entendidas como fabricações (recombinações e reinvenções) acerca da relação entre igualdade e diferença em contextos de disputa de poder, constituindo-se, portanto, em um “mesmo mutável”. Por essa razão, Gilroy afirma que diáspora é, ainda, um conceito indispensável para explicar as dinâmicas éticas e políticas da história dos negros nas sociedades contemporâneas. Diáspora fornece, segundo o autor, uma ferramenta heurística para se lidar com a pluralização e a não

identificação das identidades negras, pois aponta para a possibilidade de existência de traços comuns sem, contudo, tomá-los como dados.

Intelectuais e militantes da diáspora negra materializam o conceito de Atlântico Negro em duas acepções: por um lado, trata-se das circulações culturais negras (enquanto recombinações e reinvenções) dentro do triângulo atlântico (representado pelos continentes americano, africano e europeu); por outro, um sentido político-normativo, que busca aprofundar os direitos e as possibilidades de participação de afrodescendentes na esfera pública burguesa (GILROY, 1993). Em sua chave político-normativa, o Atlântico Negro fornece os fundamentos para compreender as aspirações de ativistas do movimento negro por ocupar espaços de representação e participação e, a partir deles, aprofundar os processos de democratização.

No caso brasileiro do início dos anos 1980, ocupar espaços de representação implicava uma atuação ativa junto às organizações sindicais e aos partidos de centro-esquerda que foram criados ou se reestruturavam à época. Porém, mesmo dentro dessas organizações, que lutavam juntamente pela democratização do país, o diálogo sobre a centralidade da questão racial era controverso. Tanto partidos opositores quanto organizações sindicais tendiam a analisar a questão racial como sendo secundária em relação à luta de classes (JACCOUD, SILVA, ROSA, LUIZ, 2009).

Embora alguns setores do movimento negro mantivessem uma descrença em relação aos partidos políticos, houve uma clara aproximação com algumas legendas. PMDB, PDT e PT foram os principais partidos que, a partir das chamadas *Comissões de Negros*, contribuíram para que determinadas demandas do movimento negro fossem incluídas nas discussões políticas da década de 1980.

Para Kossling (2007), a presença de políticos negros, como os vereadores Benedito Cintra (PMDB-SP) e Benedita da Silva (PT-RJ), no início dos anos 1980, e a criação das comissões de negros nos partidos de centro-esquerda, tiveram um impacto positivo na arena política, principalmente por propiciar um espaço profícuo de influências mútuas entre o movimento negro e os partidos.

A comissão de negros do PT nasce praticamente junto com o partido. A maioria dos militantes negros acreditava que, na criação do PT, estaria a possibilidade de construção de um “novo quilombo de palmares”. Não por acaso, muitas lideranças do MNU e de outras organizações negras estiveram presentes nos

atos de fundação do PT e, a partir de sua incorporação ao partido, suas reivindicações foram incluídas às propostas gerais do PT. Assim, no momento em que o partido começou a conquistar eleições, tais reivindicações tornaram-se projetos de lei e políticas públicas específicas (KOSSLING, 2007).

Para a comissão de negros do PT, o mito da democracia racial era o maior impeditivo para que setores da esquerda discutissem abertamente o papel das desigualdades raciais na manutenção de privilégios sociais e de classe. A comissão também argumentava que estatísticas sobre desemprego e violência policial eram desproporcionalmente superiores para a população afrodescendente, como subproduto do racismo insidioso da sociedade brasileira. A incorporação da História da África nos currículos escolares, que se tornaria obrigatória com a aprovação da lei nº 10.639/2003, durante o governo Lula, já fazia parte da pauta de reivindicações de militantes negros do PT do início dos anos 1980 (KOSSLING, 2007).

O PDT, primeiro partido brasileiro a criar uma estrutura interna dedicada à luta contra a discriminação racial, também foi responsável por nomear os primeiros políticos negros para ocupar Secretarias de Estado, além de estabelecer metas internas para a candidatura de afro-brasileiros a cargos eletivos. Abdias do Nascimento, principal liderança negra brasileira do século XX e um dos fundadores do PDT, tornou-se o primeiro deputado federal brasileiro (1983-1987) a dedicar seu mandato à luta contra o racismo. Enquanto esteve na Câmara de Deputados, Abdias apresentou projetos de lei tipificando o crime de racismo e criando mecanismos de ação compensatória para a promoção da igualdade racial no país. Como senador da República (1991, 1996-99), deu continuidade a essa linha de atuação. Em um de seus discursos, reafirma essa necessidade de implementação de leis e princípios normativos que assegurem a igualdade racial.

Sr. Presidente, Srs. Deputados, como representantes de todos os segmentos étnicos formadores do nosso povo, da nossa história e da nossa cultura, precisamos manter-nos alerta contra todas as formas de destituição, de exclusão, de humilhação, de marginalização e inferiorização, motivadas pelo racismo e pela discriminação racial. Não bastam declarações de princípios. O que a comunidade exige são leis e práticas que garantam efetivamente a igualdade de oportunidades a todos os brasileiros, sem que as diferenças se transformem em desigualdades, conforme ocorre na sociedade brasileira de hoje. Desigualdades econômicas, transformando o negro trabalhador em negro desempregado; transformando a mulher negra em prostituta; transformando a criança negra em menor abandonado e delinquente. Desigualdades culturais que definem a cultura de origem africana como folclore e matéria-prima da indústria do esoterismo turístico. Desigualdades sociais, marcando as áreas em que gente negra tem o seu

lugar: as favelas, a fome e a mendicância, o carnaval, o futebol, as palafitas, os presídios. Os hospitais psiquiátricos elitistas não oferecem, em qualquer dos seus graus, igualdade de oportunidade aos brancos e aos negros. Isso sem contar os séculos de privilégios raciais, quando somente os brancos mantiveram, com exclusividade, o monopólio das vagas nas escolas primárias, secundárias e superiores (CÂMARA DOS DEPUTADOS. Combate ao Racismo. Discursos e projetos de lei apresentados pelo Deputado Abdias do Nascimento. Brasília: Coordenação de Publicações, 4. Vol. 1985, p. 21).

Em 1990, Darcy Ribeiro e Abdias do Nascimento concorrerem a uma vaga do Senado ao mesmo tempo em que Leonel Brizola candidatava-se, pela segunda vez, a Governador do Rio de Janeiro. No ano seguinte, já como Governador, Brizola implanta o primeiro órgão executivo estadual de políticas públicas para a questão racial, a Secretaria Extraordinária de Defesa e Promoção das Populações Negras (SEDEPRON), posteriormente denominada Secretaria Extraordinária de Defesa e Promoção das Populações Afro-Brasileiras (SEAFRO), e nomeou Abdias Nascimento titular da pasta.

O PMDB, partido com o melhor desempenho eleitoral em 1982, também mantinha uma comissão de negros que, à esteira do sucesso alcançado pela legenda, conseguiu indicar representantes para ocuparem espaços de participação e deliberação estabelecidos pelo PMDB em São Paulo.

André Franco Montoro, eleito Governador de São Paulo em 1982 na primeira eleição direta para o cargo depois de 20 anos, tinha longa trajetória de participação em movimentos cristãos, além de ser defensor de um tipo de democracia participativa, conforme expresso por ele em seu livro *Alternativa Comunitária – um caminho para o Brasil*:

Surge no Brasil um fato promissor – o despertar da sociedade civil: trabalhadores, pequenos e médios empresários, agricultores, professores, estudantes, mulheres, moradores de bairros, municípios e regiões, Igreja, intelectuais, artistas cooperados, ecologistas e outros setores da sociedade, deixam de lado a antiga passividade e passam a atuar de forma consciente e organizada, na solução de seus problemas. É a substituição do paternalismo governamental pela participação ativa das comunidades. É o cultivo da solidariedade social como forma de combate a todos as modalidades de exploração e opressão (MONTORO, 1982, p. 09).

Por conta das ideias políticas de Franco Montoro e do otimismo causado pela vitória do partido nas eleições, os militantes negros viam ali a possibilidade real de se fazerem representar junto ao sistema político tradicional. Integrantes da Frente Negra de Ação Política de Oposição (FRENAPO), organização criada em 1979 por

políticos negros vinculados ao PMDB, como Benedito Cintra, Milton Santos e Hélio Santos, acreditavam, diante desse cenário favorável, que poderiam vir a ter papel destacado dentro das articulações políticas do PMDB junto à sociedade civil, de maneira geral, e ao movimento negro, de maneira específica (SANTOS, 2001).

Assim:

Quando o Governador assumiu o Palácio Bandeirantes, procurou acomodar as lideranças da comunidade negra que pressionavam para ter 'espaço'. A reivindicação era uma Secretaria Estadual no Governo do Estado ou uma Secretaria Municipal no Governo da Prefeitura de São Paulo, que seria preenchida também por indicação do Governador. Em um ambiente de muita disputa por cargos e de competição para ocupar lugares estratégicos dentro da administração, as reivindicações ficaram sem resposta. Entretanto, um fato novo e auspicioso foi a designação de dois assessores negros para trabalhar no Palácio dos Bandeirantes, estrategicamente nos cargos de Assessor Especial e de Assessor do Gabinete, pois eram posições importantes para observar o que acontecia no Gabinete do Governador. Eram lugares privilegiados de aprendizes no exercício do cotidiano do que é fazer política no Estado de São Paulo (SANTOS, 2001, p. 97).

Ao mesmo tempo em que os ativistas negros viam frustradas suas expectativas de ocupar espaços no governo, assistiam à criação, em abril de 1983, do Conselho Estadual da Condição Feminina (CECF), órgão do governo estadual que pretendia integrar representantes da sociedade civil e do poder público para a formulação e acompanhamento de políticas públicas relacionadas aos direitos das mulheres.

Embora políticos e ativistas negros vinculados ao PMDB não vislumbrassem a criação de um conselho semelhante para a questão racial, foram duplamente preteridos pelas ações iniciais do governo, uma vez que ao CECF foram indicadas 30 mulheres representantes da sociedade civil, e nenhuma delas era negra.

Tal fato desencadeou um processo de mobilização de ativistas negras, resultando na nomeação de uma mulher negra para o CECF e na formação de uma Comissão da Mulher Negra dentro do conselho. As mulheres que se mobilizaram pela inserção de uma representante negra junto ao CECF decidiram permanecer organizadas e, em 1984, criaram o Coletivo de Mulheres Negras de São Paulo, conforme expressa a fala de Edna Roland:

Essa organização [o Coletivo de Mulheres Negras] é criada para dar conta de um enfrentamento político que nós tivemos em relação ao Conselho Estadual da Condição Feminina de São Paulo. Com a redemocratização, as

eleições do Governador Franco Montoro, ele criou o Conselho Estadual da Condição Feminina e, conselho esse que foi inicialmente integrado por 30 mulheres brancas. E aí, na verdade foi uma mulher negra que tinha vinculações mais no campo da direita, mas que tinha acesso à mídia, e começou a fazer um grande estardalhaço em programas de rádio e televisão, denunciando a composição do Conselho. E o Conselho era presidido pela Eva Blay, uma mulher acadêmica judia. E ela, para denunciar a chamava de Eva Braun que era o nome da mulher do Hitler. Enfim, a coisa começou a ficar muito complicada, e aí um grupo de mulheres negras militantes de diversas organizações falou: 'nós temos que fazer alguma coisa, porque esse espaço político tem que ser ocupado, e é preferível que seja uma mulher de esquerda. Então vamos tentar encontrar a pessoa que tenha a maior chance de vir a ocupar esse lugar'. Então nós indicamos Thereza Santos, uma militante que na época tinha bastante visibilidade, sempre vinculada à área de cultura, indicamos ela, e depois uma segunda mulher, a Vera. Acho que a Vera como suplente dela. E, empreendeu-se todo um movimento político de pressão sobre o Conselho e sobre o Governador do Estado e o Governador, diante da nossa movimentação, teve que ampliar o número de representantes do Conselho. Passou pra 32.

Em maio de 1983, um fato inusitado estabeleceu a estrutura de oportunidades políticas para que fosse instituído um conselho para a população negra. Segundo relato de Santos (2001, p. 98):

[...] na celebração antecipada do dia 13 de Maio, os assessores marcaram uma cerimônia com o Governador e militantes do Movimento Negro, com cobertura da TV Cultura. O objetivo da cerimônia era realizar um ato de protesto contra o racismo e marcar a data como dia de luta do negro e não de comemoração. Conhecedores dos detalhes da cerimônia no Palácio Bandeirantes, o evento foi estruturado com um discurso de abertura, lido por quatro pessoas, acerca das temáticas: racismo no trabalho, criança negra, mulher negra e ausência de negros no primeiro escalão. Ao final, uma pergunta dirigida ao Governador: Por que não criar um Conselho do Negro, a exemplo do Conselho da Mulher? Em uma situação de desconforto, com a cobertura da televisão, o Governador iniciou sua fala dizendo que reconhecia a existência de problemas e pediu a um dos assessores para confirmar os esforços do Governo na inserção do negro na Administração. O assessor negro respondeu que, infelizmente, sentia dizer, mas o negro ainda não estava plenamente inserido no Governo Montoro. O Governador retomou a palavra e disse que tomaria medidas, começando pela criação do Conselho do Negro.

Entre a aquiescência do Governador e a efetiva criação do Conselho de Participação e Desenvolvimento da Comunidade Negra, passou um ano. Houve muita resistência – interna e externa – em relação à criação do Conselho e, por não se tratar de reivindicação originária de delegados negros do PMDB, também havia pouca experiência sobre como operacionalizar o funcionamento desse conselho.

Apesar das críticas, o Conselho da Comunidade Negra foi fundado em 1984, com o objetivo de garantir direitos a partir de três eixos: promoção, controle e defesa. O primeiro se referia à formulação de políticas públicas e a inclusão da

temática racial em outras políticas governamentais; o segundo eixo pressupunha uma interlocução ativa com a sociedade civil para acompanhamento e avaliação do cumprimento dos preceitos defendidos pela plenária do Conselho. Por fim, o eixo de defesa seria o espaço para assistir as vítimas de discriminação racial (SANTOS, 2001).

A experiência, em certa medida exitosa, do Conselho da Comunidade Negra em São Paulo inspirou a criação de órgãos semelhantes na Bahia, Rio Grande do Sul e Mato Grosso do Sul. Além de Conselhos, houve também a criação e proliferação, em diversos estados e municípios, de outros espaços para tratar especificamente da questão racial, tais como assessorias, coordenadorias e centros de documentação (SANTOS, 2001).

A despeito das inúmeras dificuldades encontradas pelas organizações e militantes do movimento negro durante esse processo de aproximação com os aparatos estatais e suas distintivas lógicas institucionais, o crescente intercâmbio entre ativistas e agentes do estado representa uma ruptura em termos das estratégias estatais predominantes a respeito das relações raciais no país. O reconhecimento oficial da existência de discriminação racial, ainda incipiente e localizado, que se observa nas experiências de São Paulo e do Rio de Janeiro, aponta para uma abertura nas estruturas de oportunidades discursivas, com impactos importantes no processo de reforma constituinte que se inicia em 1986.

2.2.1 O Movimento Negro e a Constituinte

Em julho de 1985, três meses após a morte de Tancredo Neves, José Sarney decide pela manutenção da promessa de campanha e envia ao Legislativo a Proposta de Emenda Constitucional nº 43, atribuindo poderes constituintes ao Congresso Nacional, que deveria se reunir a partir de 1º de fevereiro de 1987.

Seguindo outra proposta de Tancredo Neves, Sarney nomeia uma Comissão Provisória de Estudos Constitucionais para a elaboração de um anteprojeto de constituição. Essa comissão foi presidida pelo jurista Afonso Arinos de Mello Franco e ficou conhecida como “Comissão de Notáveis”. Porém, entre os 50 integrantes da

Comissão, representando diversas perspectivas políticas e ideológicas, não havia uma única personalidade negra.

Insatisfeitos com a falta de representação junto à Comissão Pré-Constituinte, os membros do Conselho da Comunidade Negra de São Paulo estabeleceram uma estratégia para chamar atenção para o fato e, conseqüentemente, influenciar na indicação de um provável integrante negro junto à Comissão (SANTOS, 2001).

Assim, foi programado para o dia 22 de agosto de 1985 uma manifestação no Palácio Bandeirantes, com a participação do Governador Franco Montoro, contra o regime do Apartheid e pelo fim das relações diplomáticas entre Brasil e África do Sul. O objetivo principal da manifestação, conforme atesta Santos (2001), consistia em dar visibilidade nacional ao Conselho da Comunidade Negra e, por meio da denúncia sobre a discriminação racial, reivindicar a participação de pelo menos um representante negro na Comissão Pré-Constituinte. Cito, mais uma vez, o relato de Ivair dos Santos sobre a consecução de tal estratégia:

A preocupação com os detalhes do evento era de extrema importância, pois o anfiteatro do Palácio dos Bandeirantes, além de grande, trazia a preocupação de como se criar um clima emocional, sem deixar de ser um ato oficial, que teria muita repercussão. O horário foi acertado para que pudesse constar do noticiário noturno daquele mesmo dia. Os detalhes nos preocupavam, já que o Governador do Estado de São Paulo iria se manifestar sobre um tema internacional. [...] Na reunião preparatória do ato, decidimos denunciar que na Comissão de Notáveis não havia um cidadão negro sequer. E mais, decidimos ocupar estrategicamente o anfiteatro e combinamos que, durante essa passagem do pronunciamento, ficaríamos em pé e batendo palmas durante um bom tempo, até que todos se levantassem e nos acompanhassem. Foi pensado e realizado conforme o planejado. O clima foi de muita emoção, com algumas pessoas vibrando com as palmas, confirmando o desabafo pela ausência de negros na Comissão de Notáveis. Durante o encerramento do evento, na sua última fala, o Governador Montoro mencionou o episódio e disse que iria reivindicar a presença de um negro na Comissão de Notáveis. O anfiteatro foi tomado pelas palmas (SANTOS, 2001, p. 153-54).

Dez dias após a manifestação, o então presidente José Sarney informou que indicaria Hélio Santos, presidente do Conselho da Comunidade Negra, para se juntar à Comissão Provisória de Estudos Constitucionais. Após a nomeação de Hélio Santos, o Conselho da Comunidade Negra, em conjunto com organizações do movimento negro, articulou uma série de eventos, em diferentes partes do país, para a elaboração de propostas que viriam a ser incorporadas às discussões da Comissão Pré-Constituinte (SANTOS, 2001).

Entre o conjunto de encontros municipais e estaduais organizados pelo movimento negro para discutir a participação da comunidade negra no processo constituinte, dois merecem destaque: o Primeiro Encontro Estadual “O Negro e a Constituinte” realizado na Assembleia Legislativa de Minas Gerais e I Encontro de Comunidades Negras Rurais, com o tema “O negro e a constituição”, realizado no Maranhão (SILVÉRIO, 2005).

A esses eventos se seguiram diversos outros e, nos dias 26 e 27 de agosto de 1986, foi realizada em Brasília a Convenção Nacional do Negro pela Constituinte, que contou com a presença de representantes de 63 entidades dos movimentos negros brasileiros de 16 estados, em um total de 185 inscritos. O documento aprovado durante a convenção e entregue aos constituintes continha entre as suas inúmeras propostas duas que acabariam incluídas nos texto constitucional: tipificação do preconceito racial como crime inafiançável e com pena de reclusão; e garantia do título de propriedade de terras às comunidades remanescentes de quilombos, quer no meio urbano ou rural (SILVÉRIO, 2005; Documento final Convenção Nacional do Negro pela Constituinte, 1986).

O texto final, aprovado pela Comissão Pré-Constituinte, contava com 436 artigos permanentes e 32 disposições transitórias. Apesar de seu conteúdo progressista e democrático, o Presidente Sarney, talvez por se opor ao regime parlamentarista de governo defendido pela Comissão, decidiu-se por não enviar o texto à Constituinte, encaminhando-o ao Ministério da Justiça, onde o texto foi arquivado (SARMENTO, 2010).

Assim, sem poder utilizar o texto final da Comissão Pré-Constituinte para respaldar suas decisões, a Assembleia Nacional Constituinte (ANC) foi instalada em 1º de fevereiro de 1987 e teve seus trabalhos concluídos em 2 de setembro de 1988, com a votação e aprovação do texto final da Constituição Brasileira. A ANC foi dividida em oito comissões temáticas e 24 subcomissões temáticas, responsáveis pela preparação dos anteprojetos básicos que, após apreciação e consolidação pela Comissão de Sistematização, foram votados pela plenária da ANC (SILVÉRIO, 2005).

Por determinação do regimento interno da Constituinte, a temática racial foi incluída e debatida dentro da VII Comissão, de Ordem Social, na Subcomissão dos Negros, Populações Indígenas, Pessoas Deficientes e Minorias Sociais. De 23 de abril a 8 de maio de 1987, a subcomissão realizou 8 audiências públicas para a

confeção do anteprojeto. Conforme consta no Relatório Final da Subcomissão, a temática racial foi discutida nos dias 23 de abril (em painel sobre preconceito, discriminação e estigma); 28 de abril (dedicado exclusivamente à questão racial); 4 de maio (painel sobre deficientes visuais, hemofílicos e negros); e 5 de maio (painel sobre populações indígenas, presidiários e minorias raciais e religiosas) (Anais da Assembleia Nacional Constituinte, Subcomissão 7c, Vol. 196, 1987).

O relatório final ainda afirma que:

A situação dos negros, praticamente cem anos após a abolição da escravidão, manifesta-se em problemas sociais de triste e fácil constatação: esquecimento de seu papel na formação da nacionalidade, marginalização social e econômica, preconceito racial manifesto, discriminação acentuada, cidadania de segunda classe, imagem distorcida e estereotipada nos meios de comunicação.

A superação desse quadro, que passa pela organização civil dos negros enquanto comunidade racial, na ativa defesa de seus direitos, deve ter por base princípios constitucionais definidos e duradouros, que lhes garantam juridicamente efetiva igualdade de oportunidades e a punição exemplar dos autores de atos discriminatórios (Anais da Subcomissão 7c, Vol. 196, p. 3).

E mais adiante, detalha os princípios que nortearam o anteprojeto:

Em relação aos NEGROS, [buscou-se] estabelecer princípios destinados a impedir a discriminação racial e, ao lado das demais garantias individuais, proporcionar a igualdade de direitos. Considerou-se que é justificada a adoção, pelo Poder Público, de medidas compensatórias voltadas a do princípio constitucional de isonomia a pessoas ou grupos vítimas de discriminação comprovada.

Buscou-se, ainda, dar à educação a ênfase na luta contra o racismo e todas as formas de discriminação, afirmando as características multiculturais e pluriétnicas do povo brasileiro e determinando a adoção pelo Estado, de ação compensatória visando à integração plena das crianças carentes (Anais da Subcomissão 7c, volume 196, p. 5).

A versão final do anteprojeto, aprovada pela Subcomissão de Minorias em 25 de maio de 1987, detalha os direitos e as garantias que deveriam ser assegurados a todas as minorias:

Art. 1º - A sociedade brasileira é pluriétnica, ficando reconhecidas as formas de organização nacional dos povos Indígenas.

Art. 2º - Todos, homens e mulheres, são iguais perante a lei, que punirá como crime inafiançável qualquer discriminação atentatória aos direitos humanos e aos aqui estabelecidos.

§ 1º - Ninguém será prejudicado ou privilegiado em razão de nascimento, etnia, raça, cor, sexo, trabalho, religião, orientação sexual, convicções políticas ou filosóficas, ser portador de deficiência de "qualquer ordem e qualquer particularidade ou condição social.

§ 2º - O Poder Público, mediante programas específicos, promoverá a igualdade social, econômica e educacional.

§ 3º - Não constitui discriminação ou privilégio a aplicação, pelo Poder Público, de medidas compensatórias visando à implementação do princípio constitucional de isonomia a pessoas ou grupos vítimas de discriminação comprovada:

§ 4º - Entendem-se como medidas compensatórias aquelas voltadas a dar preferência a determinados cidadãos ou grupos de cidadãos, para garantir sua participação igualitária no acesso ao mercado de trabalho, à educação, à saúde e aos demais direitos sociais.

§ 5º - Caberá ao Estado dentro do sistema de admissão nos estabelecimentos de ensino público, desde a creche até o segundo grau, a adoção de uma ação compensatória visando à integração plena das crianças carentes, bem como à adoção de auxílio suplementar para a alimentação, transporte e vestuário, caso a simples gratuidade de ensino não permita, comprovadamente, que venho a continuar seu aprendizado (Anais da Subcomissão 7c, volume 200, p. 2-3)

No que se refere à população negra, o anteprojeto propõe as seguintes legislações:

Art. 3º - Constitui crime inafiançável subestimar, estereotipar ou degradar grupos étnicos, raciais ou de cor, ou pessoas pertencentes aos mesmos, por meio de palavras, imagens ou representações, através de quaisquer meios de comunicação.

Art. 4º - A Educação dará ênfase à igualdade dos sexos, à luta contra o racismo e todas as formas de discriminação, afirmando as características multiculturais e pluriétnicas do povo brasileiro.

Art. 5º - O ensino de "História das Populações Negras, Indígenas e demais Etnias que compõem a Nacionalidade Brasileira" será obrigatório em todos os níveis da educação brasileira, na forma que a lei dispuser.

Art. 6º - O Estado garantirá o título de propriedade definitiva das terras ocupadas pelas comunidades negras remanescentes dos Quilombos.

Art. 7º - Lei ordinária disporá sobre a fixação de datas comemorativas de alto significância para os diferentes segmentos étnicos nacionais.

Art. 8º - O País não manterá relações diplomáticas e não firmará tratados, acordos ou convênios com países que desrespeitam os direitos constantes da 'Declaração Universal dos Direitos do Homem', bem como não permitirá atividades de empresas desses países em seu território (Anais da Subcomissão 7c, Vol. 200, p. 3-4).

Embora a maior parte dessas propostas não tenha sido contemplada no texto final da Constituição de 1988, é inegável o quanto elas informam um novo modelo de nacionalidade. Verifica-se aí, do ponto de vista político-normativo, o reconhecimento de um processo de transformação em curso ao nível da sociedade civil, de uma nacionalidade construída em princípios universalistas para a adoção de princípios pluralistas e multiculturais (SILVÉRIO, 2005). Tal mudança é fruto das reivindicações do movimento negro e, ao mesmo tempo, por não incorporarem a totalidade de suas demandas, mas reconhecerem sua plausibilidade, garantem

maior visibilidade às organizações negras e expandem seu campo de oportunidades políticas (DOMINGUES, 2008; TARROW, 2001).

2.2.2.1 A Questão Racial, o Centenário de Abolição da Escravidão e a Constituição de 1988

No início de 1988, com os trabalhos da ANC ainda em andamento, o país assiste a uma intensa mobilização por parte das organizações negras. Por ser o ano de celebração dos 100 anos de abolição da escravatura no país, o movimento negro organiza então uma série de atos públicos com o intuito de mostrar o quanto a celebração do 13 de maio era enganosa, na medida em que a população negra continuava sendo submetida a péssimas condições de vida. Várias marchas foram organizadas em diferentes cidades e estados, sendo que a “marcha contra a farsa da abolição: nada mudou, vamos mudar”, realizada na cidade do Rio de Janeiro, chegou a ser proibida pelo Exército brasileiro. A Igreja Católica também se aproveitou do centenário da Lei Áurea e, para sua campanha anual da fraternidade, trouxe o debate sobre a questão racial para dentro da igreja com o tema “A Fraternidade e o Negro”, cujo *slogan* era “Ouvi o clamor desse povo” (RODRIGUES, 2006).

É nesse contexto que o Governo Federal cria o que viria a ser a primeira instituição brasileira, em nível federal, devotada à temática racial. Assim, no âmbito do Ministério da Cultura, é criada a Fundação Cultural Palmares, com o objetivo de promover e preservar a cultura brasileira. Por muitos anos, coube à Fundação Palmares a responsabilidade de identificar as comunidades quilombolas e mediar o procedimento de demarcação de suas terras. O surgimento dessa fundação:

[...] simboliza, em nível federal, a inauguração de uma nova etapa no tratamento da questão racial. Essa temática passa a ser reconhecida como portadora de demandas de reconhecimento e legitimidade, que se expressam na adoção da data de 20 de novembro como dia da consciência negra e no reconhecimento de Zumbi como herói nacional, ambos resultado do esforço empreendido pelas organizações negras. Tais conquistas, ainda que tivessem importante valor simbólico, estavam, entretanto, bastante aquém dos anseios da população afro-brasileira da época (JACCOUD, SILVA, ROSA, LUIZ, 2009: 267).

Outra medida governamental importante diz respeito à Lei n. 7.716, de 15/01/89. De autoria do Deputado Federal Carlos Alberto de Oliveira – conhecido como “Caó” – ex-presidente da Associação Brasileira de Imprensa (ABI) e militante do PDT, o projeto de lei se propunha a definir quais são os crimes resultantes de preconceito de raça e/ou cor. Os vetos presidenciais, no entanto, limitaram o alcance da lei e a tornaram muito semelhante à Lei Afonso Arinos, de 1951. Assim, apesar de a lei conter algumas normas incriminadoras comissivas (recusar, impedir, obstar acesso) e outras normas omissivas (negar inscrição ou ingresso), poucos foram os procedimentos penais instaurados com base em seus artigos. Para além disso, entre 1990 e 2007, a lei sofreu quatro alterações significativas. A primeira, em 1990 (8.821/90), estabelece que o juiz poderá determinar a suspensão por três meses do funcionamento do estabelecimento onde tenha ocorrido a prática de racismo, bem como recolher e destruir os materiais relativos ao crime. Em 1994 (8.882/94), é adicionado ao texto da lei a proibição de fabricação, comercialização e divulgação de símbolos nazistas. Já em 1997 (9.459/97), amplia-se o escopo da lei ao se explicitar que ela deve reger casos de racismo e preconceito, em vez de apenas casos de preconceito como constava nas legislações anteriores. Em 2007 (9.459/07), projeto apresentado pelo Deputado Paulo Paim (PT-RS) inclui na Lei Caó o crime de incitação ao preconceito ou à discriminação, além de possibilitar o reconhecimento do crime de injúria quando são utilizados elementos referentes a raça, cor, etnia, religião ou origem.

Mesmo diante de tentativas contínuas de aprimorar a lei:

[...] analistas e militantes da questão racial passam a destacar, cada vez com maior ênfase, outras limitações no uso da ação repressiva no enfrentamento da discriminação racial. Aponta-se que, ao atacar sobretudo o resultado da discriminação, essa legislação afeta pouco suas causas: o preconceito, o estereótipo, a intolerância e o racismo. Ao mesmo tempo, deixa intocada a forma mais eficaz e difundida de discriminação: aquela que opera não por injúria ou atos expressos de exclusão, mas por mecanismos sutis e dissimulados de tratamento desigual. A chamada discriminação indireta, largamente exercida sob o manto de práticas institucionais, atua também nas políticas públicas por meio da distribuição desigual de benefícios e serviços. Essas preocupações estarão progressivamente presentes no debate sobre o tema do combate à discriminação (JACCOUD, SILVA, ROSA. LUIZ, 2009: 271).

Em certa medida, tanto a criação da Fundação Cultural Palmares, organismo circunscrito à preservação e divulgação da cultura negra, quando a legislação sobre

crimes de racismo, parecem, em termos políticos, ratificar certa posição mitológica ocupada pela população negra no imaginário nacional brasileiro. Segundo Guimarães (2002), o imaginário nacional brasileiro se caracteriza por reconhecer negros e índios apenas enquanto objetos culturais, marcos fundadores da civilização brasileira, mas não como cidadãos plenos de direito.

Todavia, ainda conforme Guimarães (2002), do ponto de vista do ordenamento jurídico, o texto constitucional parece romper com essa simbologia que relega a população negra à condição de objetos culturais. O autor destaca três elementos da carta constitucional que revelam esse rompimento: a) maior firmeza em termos de repúdio ao racismo, que passa a ser considerado crime inafiançável e imprescritível (Art. 5º); b) estabelece a figura jurídica dos remanescentes de quilombos, abrindo espaço para que possam requerer direito à posse de suas terras (Art. 216º); e c) cria a possibilidade de ações reparatórias, por meio de medidas de ação afirmativa, não apenas para quilombolas, mas para a população negra de modo geral.

Segundo Silva Jr. (2000), as consequências da Constituição não podem ser analisadas de forma reducionista, diminuindo o significado das leis que criminalizam o racismo e criam a figura jurídica dos remanescentes de quilombos. Na visão do autor, tais artigos trazem à tona um traço plural e diverso da nacionalidade brasileira e reconstróem o papel ocupado pelas culturas negras e indígenas no imaginário nacional. Embora o autor considere que o poder Executivo tenha demonstrado pouco esforço em garantir eficácia às decisões constitucionais, acabou criando uma janela de oportunidade para que o movimento negro passasse a reivindicar o cumprimento dos direitos assegurados pela constituição. Silva Jr. (2000) argumenta, por fim, que a principal contribuição da Carta de 1988, no que se refere à questão racial, está em conferir tutela constitucional aos direitos emanados em tratados internacionais dos quais o Brasil é signatário.

Sarmiento (2010) também verifica uma potencialidade transformadora na Constituição de 1988 no tocante à questão racial. E entende que a Constituição tem como uma de suas premissas a ideia de que a igualdade é um objetivo a ser alcançado por meio de políticas públicas, o que implica a implementação de iniciativas concretas para os grupos marginalizados dentro da sociedade. Além disso, a Constituição propõe a criação de instrumentos de defesa de direitos difusos ou coletivos, entre os quais ressalta a defesa dos direitos dos grupos étnicos

minoritários. Nesse ponto, o texto constitucional reconhece que a defesa de direitos não pode se restringir apenas aos indivíduos, mas também deve ser garantido a grupos sociais específicos ou que afetem a coletividade como um todo.

Ainda que o combate às desigualdades raciais não tenha sido objeto de tratamento específico na Constituição, a promulgação da carta magna é um dos marcos mais importantes para as mudanças ocorridas no país no tocante à questão racial a partir dos anos 1990. O reconhecimento da pluralidade étnico-racial brasileira, o estabelecimento de medidas protetivas para as culturas afro-brasileiras e a possibilidade da fixação de datas comemorativas relevantes para os diferentes grupos étnicos nacionais, por exemplo, revelam uma tentativa, por parte do estado, de alterar o imaginário nacional a fim de reinterpretar o papel desempenhado pelas minorias étnico-raciais na construção do país (JACCOUD, SILVA, ROSA, LUIZ, 2009).

2.3 Do Pensado ao Impensável: a antropologia e a etnicização das identidades afrocolombianas

No sistema de classificação racial colombiano, assim como no brasileiro, indígenas e negros estão posicionados no vértice inferior do triângulo. Mas, se no Brasil, pelo menos do ponto de vista simbólico, negros foram, desde finais do século XIX, gradativamente incorporados ao cânone da cultura e identidade nacional, tal fato não se repetiu na Colômbia. No país andino, as populações negras foram, desde a abolição definitiva da escravidão, incluídas entre a massa indiferenciada de cidadãos, mesmo que submetida a mecanismos mais ou menos explícitos de discriminação racial e segregação. As populações indígenas foram, por outro lado, reconhecidas como o “outro” da sociabilidade colombiana e se constituíram em objeto de interesse político-estatal e acadêmico já nos primórdios da formação republicana do país (WADE, 1993; AGUDELO, 2001).

Para Wade (1993), o tratamento diferenciado dado a negros e indígenas na Colômbia tem raízes no período colonial. Embora os espanhóis, ao aportar na região que viria a se tornar a Colômbia, tenham tentando escravizar os índios, por considerá-los bárbaros, tal proposta sofreu forte objeção da Igreja. Como resultado,

a escravidão indígena foi legalmente proibida nas colônias espanholas em 1542 (e no Brasil em 1570). A escravização de negros era, contudo, legal e socialmente aceita.

Ainda segundo Wade (1993), as razões para tal diferença de tratamento são multivariadas. As populações indígenas, por viverem em seus próprios territórios, eram mais difíceis de serem escravizadas. Em contraste, os africanos ao serem deslocados de suas regiões de origem, poderiam ser mais facilmente explorados. Em termos morais, indígenas ocupavam um lugar ambivalente. Oscilavam entre perspectivas que os classificavam como “bárbaros” e “escravos naturais” e postulações acerca de sua imanente ingenuidade e primitivismo. E, do ponto de vista religioso, pareciam, segundo os olhos do clero, mais propensos à conversão ao catolicismo. Os africanos, por outro lado, eram classificados, do ponto de vista religioso, como infiéis e, em termos morais, havia todo um conjunto de justificativas, empregadas por europeus, sobre o caráter positivo da prática escravista para tornar “civilizados” indivíduos de uma região marcada pelo barbarismo (WADE, 1993).

Com as lutas por independência e a abolição da escravatura, ocorrida em 1851, legislações discriminatórias foram pouco a pouco deixando de existir. Discriminação racial e segregação, no entanto, persistiram. Em algumas áreas populações indígenas foram completamente dizimadas, por exemplo. Mas, assim como no período colonial, indígenas e negros não ocupavam posições semelhantes no imaginário social. Indígenas não apenas mantiverem seu status de grupo sociocultural autóctone como receberam alguma forma de reconhecimento legal devido ao seu status diferenciado (WADE, 1993).

Em 1890 o governo colombiano aprova a lei 89, garantindo às comunidades indígenas o direito à titulação coletiva de suas terras e reconhecendo a autoridade dos conselhos indígenas (*cabildos*) para governar e gerenciar assuntos pertinentes às suas reservas (ASHER, 2009). Nos anos 1950 e 1960, quando o governo federal procurou dissolver essas reservas, as comunidades indígenas, apoiadas por uma parcela significativa da *intelligentsia* do país, resistiram à apropriação forçada de suas terras. Como resultado, as reservas indígenas ainda existem hoje em dia em termos semelhantes aos definidos pela lei 89 (WADE, 1993; ASHER, 2009).

Em 1942, Antonio García e Gregorio Hernández de Alba fundam, em Bogotá, o Instituto Indigenista da Colômbia (IIC). Seu principal objetivo era promover um papel ativo da antropologia para impulsionar estudos sistemáticos das populações

indígenas no país (BARRAGÁN, 2012). Outros pesquisadores se vincularam ao IIC, entre eles Gerardo Reichel-Dolmatoff, Edith Jiménez de Muñoz, Blanca Ochoa de Molina, Luis Duque Gómez, Roberto Pineda Giraldo, Milciades Chaves e Eliécer Silva Celis, todos desenvolvendo pesquisas sobre comunidades indígenas. Nesse período apenas três antropólogos – Aquiles Escalante, José Rafael Arboleda e Rogelio Velásquez – se dedicavam a estudar afrocolombianos (WADE, 1993; FRIEDEMANN, 1992).

O estado colombiano também demonstrava crescente interesse pela questão indígena. Por essa razão funda, em 1941, por intermédio do Ministério da Cultura, o Instituto Etnológico Nacional (IEN) que, em 1952, seria transformado no Instituto Colombiano de Antropologia (atualmente Instituto Colombiano de Antropologia e História – ICANH). Esse instituto foi responsável pela criação dos primeiros cursos de Antropologia do país, contribuindo assim para a expansão dos estudos sobre comunidades étnicas nas décadas subsequentes. Sob a direção do etnólogo francês Paul Rivet até 1945, o Instituto se consolidou como uma instituição puramente acadêmica, ocasionando sérias tensões com IIC, cujo enfoque era mais político (WADE, 1993). Em 1960, o governo colombiano cria a Divisão de Assuntos Indígenas, dirigida por Hernández de Alba, que passou a monopolizar o desenvolvimento de quaisquer atividades envolvendo populações indígenas. Para alguns autores (WADE, 1993; FRIEDEMANN, 1984) as políticas estatais do período tinham uma dimensão marcadamente integracionista e etnocida. Apenas na década de 1980, em resposta à re-emergência dos movimentos indígenas, o estado passou a promover políticas públicas de caráter mais positivo para algumas comunidades indígenas (ASHER, 2009; WADE, 1993; VAN COTT, 2000).

Para Wade (1993), as populações negras latino-americanas, embora partilhando muitos aspectos vividos cotidianamente pelas comunidades indígenas, têm sido largamente negligenciadas tanto pelo estado quanto pela academia. Brasil e Cuba seriam, nesse contexto, exceções. Autores como Gilberto Freyre, Fernando Ortiz e Alejo Carpentier seriam os primeiros, segundo Wade (1993), a tentar reinterpretar a história de participação das populações negras por uma óptica mais positiva, ainda que claramente integracionista. Do ponto de vista sociopolítico, Wade (1993) afirma que, por contarem com grande contingente populacional afrodescendente e um número reduzido de indígenas, Brasil e Cuba acabaram

destinando aos negros o lugar social atribuído aos indígenas nos demais países latino-americanos. Para o autor:

Na Colômbia, muito poucas pessoas entre as classes políticas e intelectuais têm tido interesse em romantizar ou glorificar a herança africana ou negra da cultura nacional; muito poucos estiveram preocupados com as comunidades negras, passadas ou presentes, sendo que a maioria dos trabalhos concentra-se na instituição da escravidão, em vez da negritude como tal [...]; nenhum instituto foi criado - exceto recentemente pelos próprios negros - para estudar os negros, e certamente não pelo estado, que só em 1986 ajudou a financiar um congresso sobre negros (WADE, 1993, p. 30).

A invisibilização acadêmica da população afrocolombiana perdurou até os anos 1970, quando Nina de Friedemann, uma importante antropóloga colombiana, dando prosseguimento aos trabalhos isolados de Aquiles Escalante e Rogelio Velásquez, inicia uma produção mais sistemática de estudos sobre identidade negra no país (FRIEDEMANN, 1984).

Friedemann (1992) é responsável por cunhar o conceito de “*huellas de africana*” para designar os processos de reintegração diaspórica dos africanos escravizados e seus descendentes na Colômbia. Para a autora, *huellas de africana* designa o reencontro de indivíduos provenientes de uma cultura idêntica ou similar após terem sofrido um processo de violenta separação de seus grupos e territórios originários. Para ela, tal reintegração ocorreu tanto de maneira passiva quanto ativa. A reintegração passiva se deu na ausência de poder de decisão por parte dos sujeitos vítimas da escravidão. A reintegração ativa, por outro lado, se deu nos *palenques*⁴, em decorrência de decisões conscientes e um planejamento da ação para fins concretos.

Para a autora, desde o processo de formação dos primeiros *palenques* os afrocolombianos constituíram uma série de cognições e valores que se remetiam aos lugares originários de onde esses indivíduos haviam sido retirados, porém adaptados e renovados para as demandas de sua situação presente (FRIEDEMANN, 1992). Por esse motivo, haveria, ainda hoje, resquícios de uma

⁴ *Palenque*, a exemplo do quilombo brasileiro, consiste em uma forma de assentamento de difícil acesso para onde se dirigiam negros *cimarrones* (aqueles que se rebelavam contra os senhores de escravos ou fugiam do cativeiro).

cultura negra *palenquera* em amplos territórios do Caribe e do Pacífico colombianos, discernível na musicalidade, na língua, nos rituais funerários e na tradição oral.

Em termos metodológicos e conceituais, os trabalhos de Nina de Friedemman, bem como os de Jaime Arocha e Carlos Agudelo, outros dois importantes acadêmicos dos estudos afrocolombianos, enfocam as práticas culturais das populações negras em sua relação histórica com o meio-ambiente e os contextos sociopolíticos e econômicos que os cercam. Para esses autores, a discriminação racial seria a principal forma de privação de direitos sociais e econômicos para os afrocolombianos, além de se constituir em fator preponderante para a escassez de produção intelectual e acadêmica sobre essas populações. Restrepo (1998) afirma, no entanto, que a marginalidade dos estudos sobre afrocolombianos que perdurou até os anos 1980 não pode ser inteiramente atribuída à essa pretensa invisibilidade e estereotipia próprias do processo de discriminação racial. Segundo o autor, as raízes para tal marginalização são o resultado da construção disciplinar da antropologia no país e seus critérios para definir a pertinência e relevância das pesquisas conduzidas por seus membros.

A constituição do campo antropológico colombiano se deu, de acordo com Restrepo (1998), a partir de parâmetros disciplinares definidos nos países centrais. Assim, a ênfase nos estudos sobre “sociedades primitivas” e na definição de “cultura” como uma unidade discreta, coerente e autocentrada, bem como a delimitação do papel da etnografia como sendo a experiência prolongada do antropólogo em contextos culturais e linguísticos distintos do seu próprio, a fim de acentuar o caráter objetivo e comparativo de seus achados, foram firmemente seguidos pelos acadêmicos colombianos. Nesse contexto:

Os grupos indígenas se adequavam facilmente aos horizontes conceituais e metodológicos desta antropologia. As populações indígenas podiam aparecer no lugar de um Outro exótico e distante, objeto da descrição e interpretação etnográfica como uma unidade com limites claramente estabelecidos e explicável em seus próprios termos. A noção de cultura e esta etnografia modernista constituíram as fronteiras do pensado e do pensável na antropologia do país. Portanto, o desconforto com outras experiências culturais e grupos humanos representados na ordem da semelhança e da proximidade que dificilmente cabiam dentro desta perspectiva disciplinar. Esta particular configuração conceitual e metodológica deste campo disciplinar é a que permite compreender a emergência tardia do negro como objeto antropológico e sua marginalidade como tratamento antropológico (RESTREPO, 1998, p. 193).

Assim, os trabalhos de Friedemann, Arocha, Agudelo e, mais recentemente, de Eduardo Restrepo e Peter Wade são marcados, para além de sua dimensão acadêmica, por um forte engajamento político. Em um primeiro momento, esses autores se viram obrigados a argumentar sobre a pertinência de seus temas de pesquisa, desafiando colegas que, nas palavras de Friedemann (1984), afirmavam que estudar negros não era antropologia. No entanto, ao persistirem com a temática e, aos poucos, solidificar sua participação dentro do ICANH e da Universidade Nacional da Colômbia, esses intelectuais foram responsáveis por institucionalizar o campo de estudos sobre comunidades afrodescendentes. Temas como cultura e identidade negra, contribuição da diáspora africana para a sociedade colombiana e formas de resistência à escravidão têm sido, desde finais dos anos 1970, objeto de intensa pesquisa graças ao empenho desses autores.

A produção intelectual sobre afrocolombianos inaugurada nos anos 1970 e levada à cabo, ainda hoje, majoritariamente por antropólogos e historiadores coincide com outros processos (e é por eles interpelada) transnacionais de mobilização de identidades negras, tais como a) o impacto do movimento por direitos civis norte-americano; b) a institucionalização, nas principais universidades dos Estados Unidos, da área temática de *African-American Studies*; c) a insurgência de intelectuais negros e brancos contra os discursos hegemônicos vigentes acerca do lugar do negro nas sociedades ocidentais; d) a expansão subcontinental de correntes teóricas sobre a experiência de afrodescendentes na América Latina e; e) os processos de descolonização dos países africanos. No cenário nacional, há um aumento significativo no número de afrocolombianos nas universidades. Não por acaso, como se verá mais adiante neste capítulo, as primeiras organizações negras a emergirem no país eram compostas majoritariamente por estudantes universitários (WADE, 1993).

A centralidade dos estudos sobre populações indígenas no país também exerceu grande influência na institucionalização da antropologia das comunidades negras. Segundo Restrepo (1998, p. 194), houve um processo sutil, porém profundo de:

'indianização' do negro para obter seu reconhecimento como objeto antropológico. Essa 'indianização' tem se constituído em construir o negro a partir do espelho do índio. Quer dizer, o negro aparece desde o prisma antropológico do exótico e do distante, se lhe aplica uma noção de cultura essencialista, discreta, autossuficiente e explicável em seus próprios

termos. Em um caso extremo, a invisibilização do negro na antropologia é mais consequência desse tipo de presença do que de sua ausência.

Esse fenômeno apontado por Restrepo encontra reflexo no discurso dos próprios ativistas negros, em especial a partir da promulgação da Constituição de 1991, como revela a fala de Carlos Rosero, um dos fundadores do PCN (Processo de Comunidades Negras), a mais importante ONG negra do país:

Não é por ser negro que se é de comunidades negras. Se faz parte das comunidades negras se as vivências se expressam mediante práticas de vida que recorram à valores culturais desta comunidade. Isso implica aspectos culturais e rituais simbólicos da relação familiar, do manejo das relações de parentesco, do manejo das relações espirituais. Um negro de Bogotá pode ser de comunidade negra ou não. A comunidade não surge do ajuntamento de quatro negros. Se assim fosse, em Buenaventura existiria a comunidade negra mais importante [do país].

Nesse sentido, o processo de etnicização – acadêmica e política – em curso na Colômbia é um fenômeno recente, haja vista que, como dito anteriormente, após a escravidão a população negra não foi entendida como marcada por características distintivas, mas integrada, de maneira subalterna, à massa de cidadãos “modernos” em oposição às comunidades “primitivas” indígenas (RESTREPO, 1998; NG’WENO, 2007).

No plano acadêmico a etnicização negra pode ser observada na centralidade dada pelos autores pioneiros às temáticas culturais, folclóricas e históricas sobre afrodescendentes, assim como em sua constante referência às “*huellas de africania*”, ao *cimarronismo* e à religiosidade negra. Tais aportes se caracterizaram por refutar a tese de uma integração e assimilação social dos afrocolombianos à cultura dominante. Nesse sentido, os estudos sobre comunidades negras rurais da região do Pacífico, mais congruentes com o modelo de etnicidade indígena preconizado pela antropologia local, prevaleceram, ainda que a maior parte da população negra viva em outras regiões do país (PASCHEL, 2010; NG’WENO, 2007).

No plano político, com a promulgação da carta constitucional de 1991, o estado passa a reconhecer o caráter multicultural e pluriétnico do país. A base do multiculturalismo estatal colombiano, a exemplo do que ocorreu em outros países latino-americanos, inclui legislações garantindo direitos territoriais e autonomia político-administrativa a grupos sociais minoritários (notadamente indígenas) por

conta de sua distintividade cultural (VAN COTT, 2000; HOOKER, 2005). Por essa razão, com se verá logo a seguir, a Constituição de 1991 marca um aprofundamento nos debates, dentro e fora do movimento negro, acerca da interrelação entre raça, etnia e direitos territoriais (NG'WENO, 2007).

De maneira geral, pode-se afirmar que, ainda que emergindo tardiamente na academia colombiana, os estudos antropológicos sobre populações negras têm contribuído de forma indelével para a visibilização sociopolítica dessas comunidades e influenciado o debate público tanto anterior quanto posterior à promulgação da Constituição de 1991. Entre a década de 1970 e 2010 há um crescimento exponencial de pesquisas e publicações sobre afrocolombianos e, mais recentemente, a participação de outros campos disciplinares, para além da antropologia e da história, na produção de trabalhos sobre as populações negras e a ampliação das temáticas estudadas.

2.4 Politizando o Impensável: a emergência do movimento afrocolombiano nas décadas de 1970 e 1980

A exemplo do que ocorreu nas esferas acadêmicas e politico-institucionais, o ativismo negro de base étnica também é bastante recente no país. Em *Blackness and Race Mixture: The Dynamics of Racial Identity in Colombia*, primeiro livro de Peter Wade sobre as dinâmicas raciais no pacífico colombiano, baseado em trabalho etnográfico anterior à promulgação da Constituição de 1991, o discurso de base étnica, que viria a se tornar predominante na década de 1990, estava completamente ausente.

De acordo com Wade (1995), a Colômbia tem, proporcionalmente, a segunda maior população negra da América Latina, ficando atrás apenas do Brasil. Há uma grande diversidade histórica, cultural, étnica e política entre os afrocolombianos. Seis regiões socioculturais concentram a maior parte da população negra do país. São elas: a Costa do Caribe, a Costa do Pacífico (principalmente no departamento do Chocó), as regiões ribeirinhas de Magdalena, Cauca e Patía, e os Arquipélagos de San Andrés e Providência (GRUESO; ROSERO; ESCOBAR, 1998). Ainda que dados oficiais sejam escassos e imprecisos, estima-se que cerca de 15 a 30 por

cento da população do país seja composta por afrodescendentes⁵. Na região da costa do Pacífico, esse percentual chega a 90% da população (WADE, 1995; ASHER, 2009).

Por conta dessa grande diversidade presente entre os povos descendentes de africanos na Colômbia, em muitos relatos acadêmicos este grupo populacional é descrito a partir de quatro terminologias análogas mas que preservam a dimensão de escolha/pertencimento identitário e/ou territorial que marcam suas particulares étnico-raciais internas. Negro(a), afrocolombiano(a), palenquero(a) e raizal são as terminologias que tentam garantir um balanço entre a dimensão racial e/ou étnica desse pertencimento. Enquanto as categorias negro e afrocolombiano apontam para um acento maior na dimensão de pertencimento racial, palenquero e raizal acionam a identidade étnica e a territorialidade como liames da solidariedade coletiva. Devido ao seu isolamento geográfico, os *palenques* acabaram por se constituir em comunidades autóctones, com o desenvolvimento de práticas culturais, tradições e línguas próprias⁶. Raizal, por sua vez, faz referência a um grupo étnico Afro-Caribenho, habitante do arquipélago de San Andrés e Providência, falando a Língua San Andrés, Providencia Creole e inglês crioulo.

A diversidade étnico-racial colombiana é também fruto de uma ordem geopolítica bastante peculiar na qual raça, etnia e nacionalidade são apreendidos a partir de clivagens regionais. O país é subdividido em três regiões sociopolíticas: a Andina, as costas do Caribe e do Pacífico e a Amazonia-Orinoquía. A primeira, onde se encontra a capital, Bogotá, é composta majoritariamente por brancos e mestiços, além de ser a região de maior desenvolvimento econômico e social do país. A

⁵Os dados do último censo colombiano, realizado em 2005, revelam uma população total de 45 milhões de pessoas. Constava do censo uma questão de autoclassificação étnico-racial com seis itens: (1) Indígena, (2) Rom [cigano], (3) Raizal do Arquipélago, (4) Palenquero, (5) Negro(a), mulato(a), afrocolombiano(a) ou afrodescendente, (6) Nenhuma das anteriores. 10,6% da população se declarou afrodescendente (DANE, 2007). Ativistas do movimento negro, contudo, acreditam que este número esteja incorreto. Para eles, a população afrodescendente na Colômbia gira em torno dos 15 milhões de habitantes, o que representaria aproximadamente 30% da população do país.

⁶San Basílio de Palenque, localizado próximo a Cartagena, na região norte da Colômbia, é o único entre os vários palenques que existiram entre os séculos XVI e XVII a resistir até os dias atuais. Composto por aproximadamente 3.500 habitantes, San Basílio foi declarado, em 2005, Patrimônio Cultural Intangível da Humanidade pela UNESCO. Em San Basílio a língua oficial é o Palenquero, considerado por muitos pesquisadores a única língua crioula baseada no espanhol ainda praticada no mundo (Cf. http://www.unesco.org/culture/intangible-heritage/11lac_uk.htm).

segunda é habitada maciçamente por afrodescendentes e a terceira concentra parte significativa da população indígena. A atual hierarquia geopolítica e cultural, cujas bases remontam ao período colonial, contribuiu fortemente para o formato de organizações negras que surgiram no país nas décadas de 1970 e 1980 (WADE, 1993, 1995; ASHER, 2009).

Segundo Asher (2009), a aprovação da Lei 2 de 1959, atribuindo status de reserva florestal governamental à vastas áreas do país, incluindo extensas porções de terra do departamento do Chocó, teve impacto considerável para as populações negras da região. Para os indígenas, que detinham certo controle sobre suas terras por conta de legislações anteriores, tal lei teve efeitos limitados. Porém, para as comunidades negras habitantes de zonas rurais o efeito foi devastador. Elas passaram a ser, efetivamente, invasoras das terras que habitavam desde o período colonial. Além disso, o crescente interesse pela exploração econômica da região (especialmente pelo setor extrativista de minérios, madeira e outros recursos naturais) aumentava sobremaneira a vulnerabilidade dessas comunidades rurais (ASHER, 2009).

Embora contando com significativa presença em todos os quatro departamentos da região do Pacífico, apenas no Chocó os negros eram maioria. A capital do departamento, Quibdó, era controlada politicamente por uma elite negra, incluindo a administração da Corporação Autônoma Regional para o Desenvolvimento do Chocó (CODECHOCÓ). Para as comunidades negras rurais, contudo, nem a presença dessa elite política foi benéfica, haja vista que, por intermédio da CODECHOCÓ, houve um aumento exponencial das concessões para que madeireiras privadas e mineradoras se instalassem na região (ASHER, 2009).

Para se contrapor à depreciação crescente das condições de vida das comunidades negras rurais, membros da Igreja Católica, por meio das Comunidades Eclesiais de Base e das pastorais afrocolombianas, passaram a auxiliar, a partir dos anos 1970, a organização política do campesinato negro (ASHER, 2009). A criação da Associação Campesina Integral do Atrato (ACIA), uma das maiores e mais importantes associações de camponeses negros do Chocó, no início dos anos 1980, é fruto dos esforços empreendidos por representantes da população negra local e membros da Igreja Católica.

A ACIA, assim como outros grupos da região, é emblemática por não explicitar, até meados dos anos 1980, nenhuma aspecto vinculado ao pertencimento

racial ou étnico como possíveis fatores agregadores. Para Wade (1995), há ao menos duas razões que poderiam explicar essa ausência de uma discurso étnico-racial. Primeiramente, até os eventos preparatórios para a reformulação da Constituição, que consagrou os termos “afrocolombianos” e “comunidades negras” para se referir às comunidades locais de descendentes de africanos, havia uma miríade de outras terminologias nativas utilizadas por eles para se referirem uns aos outros. Livres, morenos e gente negra se constituíam nos termos mais comuns utilizados para se referirem a si mesmos e demarcar uma diferença em relação aos *cholos*, terminologia que utilizavam para designar os indígenas da região. Nesse sentido, o discurso em prol de uma identidade étnico-racial unitária tinha pouca ressonância dentro do campesinato negro àquele momento.

Ademais, as comunidades negras, diferentemente dos indígenas, tinham maior proximidade com a economia de mercado por conta de sua participação direta na mineração de ouro e na extração de madeira. Isso garantia uma relação com os grupos indígenas que oscilava entre a cooperação e o conflito. Os negros serviam muitas vezes como mediadores para que os indígenas tivessem acesso à esfera econômica, ao passo que os indígenas emprestavam suas terras para que os negros pudessem plantar, além de lhes vender produtos agrícolas e fornecer-lhes tratamento medicinal ocasional (WADE, 1995). Com a intensificação da entrada de empresas privadas em atividades antes exploradas quase que exclusivamente pelos negros, estes passaram a ter um acesso ainda mais restrito à terra, o que os levava a invadir territórios indígenas, ocasionando uma série de conflitos. Nesse contexto, a luta pela garantia de direitos territoriais se mostrava mais pungente que reivindicações contra o racismo (ASHER, 2009).

É dentro desse contexto que, a exemplo do que ocorreu no âmbito acadêmico, o aspecto “étnico” do movimento negro colombiano começa a se delinear. As comunidades negras rurais do Chocó, sob a liderança da ACIA e o apoio estratégico de algumas entidades indígenas, em especial da Organização Regional Emberá-Waunana do Chocó (OREWA), lograram influenciar as populações locais a realizar greves civis e, conseguiram, em alguns momentos, ampliar cenários de negociação com autoridades estatais (WADE, 1995; ASHER, 2009; PASCHEL, 2010).

Em 1987 a ACIA organizou o primeiro fórum sobre questões agrárias e silvicultura da região do rio Atrato. Tal fórum contou com a presença de oficiais de

diversas agências federais, entre elas o Departamento Nacional de Planejamento (DNP), o Instituto Nacional de Recursos Naturais Renováveis (INDERANA) e o Instituto Colombiano de Reforma Agrária (INCORA), além da diretoria regional da CODECHOCÓ. Segundo Agudelo (2001), graças ao fórum a ACIA conseguiu assinar um acordo com a CODECHOCÓ lhe garantindo o direito ao usufruto coletivo de 600.000 hectares de terra que, sob a Lei 2 de 1959, era considerada reserva florestal estatal. Para Asher (2009), apesar dos acordos firmados as comunidades negras locais continuaram a enfrentar problemas de financiamento e apoio técnico, além de dificuldades para demarcar terras e a recusa da CODECHOCÓ em cumprir o acordo.

Como resposta, a ACIA, se valendo das estratégias previamente empregadas pela OREWA que, desde a década de 1970 vinha trabalhando para expandir seu controle sobre as reservas indígenas, buscou aumentar sua base de apoio. Assim a ACIA se juntou à Organização de Bairros Populares e Comunidades Negras do Chocó (OBAPO) para conseguir chamar a atenção para a situação precária em que viviam as comunidades negras pobres da região e aumentar a visibilidade de sua luta política (ASHER, 2009). Com a recusa das autoridades locais em negociar, a ACIA, novamente contando com o apoio de organizações indígenas, buscou apoio junto ao governo federal.

Em reunião realizada em 1988 com representantes do governo federal, integrantes da ACIA propuseram que o governo garantisse a titulação coletiva das terras habitadas tradicionalmente pelas comunidades negras. Para alguns autores (AGUDELO, 2001; WADE, 1997; ASHER, 2009; PASHEL, 2010) as reivindicações da ACIA por direitos fundiários eram, em princípio, demandas clássicas de movimentos camponeses, contudo, sob a influência da OREWA, essas reivindicações foram revestidas de uma dimensão étnica e ambientalista, evidenciando-se, assim, um processo de difusão relacional, nos termos definidos por Tarrow (2001). Para Asher (2009), os resultados políticos de tal estratégia foram ambíguos. O governo federal não garantiu à ACIA direito coletivo às terras nem tampouco reconheceu suas demandas de caráter étnico. Por outro lado, representantes governamentais garantiram que a entrada de madeireiras privadas na região seria limitada à determinadas regiões, permitindo que nas áreas designadas para o manejo coletivo da terra as atividades extrativistas fossem mantidas nas mãos das comunidades negras (ASHER, 2009).

Enquanto nas áreas rurais do Pacífico as primeiras organizações negras que emergiram nos anos 1970 e 1980 aludiam apenas implicitamente à questão racial, nas áreas urbanas houve a eclosão de grupos que, inspirados pelas lutas por direitos civis norte-americano e a experiência de outros países latino-americanos, tratavam explicitamente dos aspectos políticos e identitários da negritude num país marcado pelo racismo. Compostas principalmente por uma pequena elite intelectual, estudantes universitários e pessoas vindas da classe média, tais organizações acentuavam o peso do racismo e da discriminação racial na vida dos afrocolombianos e, ao mesmo tempo, buscavam aumentar a conscientização étnico-racial deste contingente populacional (WADE, 1995; ASHER, 2009; PASCHEL, 2010).

Nesse contexto, duas organizações se destacaram. A primeira, Centro de Investigações e Desenvolvimento da Cultura Negra (CIDCUN), fundada em Bogotá em 1975 por Amir Smith Córdoba. Os ativistas do CIDCUN se apoiavam nos trabalhos de Franz Fanon, Malcon X, Angela Davis e na experiência do movimento por direitos civis norte-americano para sustentar suas ações. O CIDCUN era responsável pela elaboração e divulgação do jornal *Presencia Negra*, financiado pela UNESCO, que debatia questões sobre racismo, discriminação racial e conscientização política de afrocolombianos. Seus ativistas também promoviam seminários anuais sobre cultura negra para professores, além de terem publicado vários livros sobre a questão racial na Colômbia. O CIDCUN ainda existe mas, sem o financiamento da UNESCO, suas funções foram reduzidas ao mínimo possível (WADE, 1997).

A segunda organização, Soweto, foi fundada em 1976 por Juan de Dios Mosquera, juntamente com outros militantes negros, em Pereira, capital do departamento de Risaralda. O Soweto era uma organização composta majoritariamente por estudantes universitários que, insatisfeitos com o tratamento dado à questão racial dentro das entidades de esquerda da época, tomaram para si a tarefa de construir um movimento social em melhores condições de compreender as múltiplas formas de opressão e marginalização a que afrocolombianos estavam sujeitos. Em 1982, o grupo Soweto deu lugar ao Movimento Cimarrón, com sede em Buenaventura, cidade portuária do Departamento do Valle de Cauca. Ainda atuante no cenário colombiano atual, o Movimento Cimarrón se caracteriza por ser uma organização de caráter urbano, composta por intelectuais e com enfoque mais

voltado para discutir racismo, discriminação racial e oportunidades iguais para afrocolombianos, como bem demonstra o depoimento de Mosquera:

Vemos na sociedade colombiana uma invisibilização das pessoas negras, dos profissionais negros, dos estudantes negros, das mulheres negras, em quase todas as esferas da sociedade. Especialmente nos empregos de atenção ao público e nos empregos de boa qualificação, que são o privilégio das pessoas mestiças ou brancas na Colômbia. Em nosso país, as pessoas negras seguem fazendo os trabalhos de negro, ou seja, os trabalhos que antes eram de seus ancestrais escravizados. Recolhendo os lixos nas ruas, no serviço doméstico, como no caso das nossas mulheres. Nossa gente segue trabalhando na agroindústria, na coleta e colheita de frutas, segue trabalhando escravizada, como os cortadores de cana.

O Movimento Cimarrón foi, ao longo da década de 1980, a organização negra mais importante da Colômbia. Contudo, como nota Wade (1995), essa organização teve um impacto limitado em ampliar o debate público sobre a questão étnico-racial no país. Por um lado, a parcela da população que poderia vir a se auto-identificar como negra e, portanto, suscetível de se envolver na organização se encontrava isolada nas áreas rurais do Pacífico ou era pobre e semialfabetizada, o que dificultava o seu recrutamento para um movimento liderado por pessoas da classe média. Por outro lado, com um discurso político claramente influenciado pelo modelo de relações raciais norte-americano, tais organizações enfrentavam dificuldades para romper com o discurso hegemônico sobre o caráter mestiço e harmônico do país (WADE, 1995).

O caso colombiano é, nesse cenário, distinto do brasileiro por duas razões. Em primeiro lugar, trata-se de um dos poucos países latino-americanos, juntamente com Nicarágua, Honduras e Equador, em que organizações negras rurais têm mais importância no cenário político que organizações urbanas. Em segundo lugar, até a promulgação da Constituição de 1991, mesmo as organizações rurais, cerca de 135, de acordo com Grueso (2000), mostravam-se bastante frágeis e sem um objetivo comum a alcançar. Há, no contexto colombiano dos anos 1980, dois *frames* de ação coletiva contrastantes. A face urbana do movimento negro, representada primariamente pelo Movimento Cimarrón, com seu discurso pela igualdade racial e, por outro lado, a face rural do movimento, representada pela ACIA, pendendo para um discurso sobre diferença étnico-cultural, autonomia e sustentabilidade.

O processo de reforma constitucional se constituiu, nesse contexto, em uma estrutura de oportunidade política para que temas relativos à discriminação racial e

direitos territoriais fossem debatidos. Contudo, a participação da população negra nesses debates não ocorreu em condições ideais, pois como afirma Asher (2009, p. 14):

Negros entraram no processo de reforma constitucional em uma espécie de duplo vínculo étnico: discriminados ou exotizados por causa de sua 'diferença racial', mas sem ser considerados suficientemente distintos da população mestiça colombiana, como os índios, para merecer status legal especial.

Apesar do contexto político pouco favorável, a Constituição colombiana garantiu alguns direitos (especialmente no tocante à titulação de terras) à uma parcela considerável da população negra. Alguns autores (PASCHEL, 2010; HOOKER, 2005), chegam a afirmar que a Lei 70 é a legislação mais abrangente para a população afrodescendente na América Latina. Ademais, por um número variado de razões que iriei discutir nas seções seguintes, foram as comunidades negras rurais do Pacífico que erigiram como sujeito político de direitos na Colômbia pós Constituição de 1991.

2.4.1 O Movimento Afrocolombiano e a Constituinte

As mudanças políticas vividas pela Colômbia nos anos 1980 têm pouca, se alguma, relação com a eclosão do movimento negro em áreas rurais e urbanas do país. O legado de tais mudanças, contudo, é fundamental para a consolidação do movimento negro, uma vez que oferece às organizações negras ferramentas para interpelar o estado a fim de que este coloque em prática uma série de ações previstas nas legislações federais, convenções e tratados internacionais dos quais o país é signatário.

Durante as décadas de 1980 e 1990 vários países latino-americanos reformaram parcial ou completamente suas constituições e, nesse sentido, a reforma política colombiana não pode ser entendida como um caso excepcional. Contudo, a nova Constituição colombiana, em substituição à Carta de 1886, é fruto de uma trajetória histórica bastante específica.

Desde sua independência da Espanha, a Colômbia tem sido caracterizada tanto pela prevalência de um sistema político bipartidário quanto pela frequência e intensidade de episódios de violência social. Ainda no século XIX houve 28 guerras civis na Colômbia (9 nacionais, 14 locais, 2 contra o Equador e 3 quarteladas), incluindo a Guerra dos Mil Dias (1899-1902), que teve efeitos devastadores para o país⁷ (BUSHNELL, 1993). Já o século XX foi marcado pela intensificação dos conflitos armados, narcotráfico e a expansão das atividades de guerrilhas de esquerda e grupos paramilitares.

Após a Guerra dos Mil Dias a Colômbia viveu um período relativamente tranquilo, que se encerrou no final dos anos 1940. Em nove de abril de 1948, José Eliécer Gaitán, candidato a presidente pelo partido liberal foi assassinado, supostamente por ordem do governo conservador, dando início a um período de 10 anos de guerra civil, conhecida como *La Violencia*. A população de Bogotá e de outras localidades ocupa as ruas, entrando em confronto com a polícia. O episódio ficou conhecido como *Bogotazo* (quando referindo-se aos eventos que aconteceram na capital) e *Nueve de Abril* (em relação aos ventos ocorridos nas demais regiões do país). Até 1958 aproximadamente 200.000 pessoas, de um total de 14 milhões de habitantes, haviam sido assassinadas. O período de *La Violencia* acabou também acelerando o processo de urbanização da Colômbia, uma vez que muitos camponeses foram obrigados a abandonar suas terras com medo do conflito armado (BUSHNELL, 1993).

Para por fim aos massacres, conservadores e liberais propuseram a formação de uma Frente Nacional, que consistia em uma coalizão entre os dois partidos, de modo a que pudessem se intercalar no governo. Os partidos também se alternariam no congresso, assembleias departamentais e conselhos municipais até o retorno de

⁷ A Guerra dos Mil Dias pode ser considerada um dos maiores conflitos civis da história colombiana. O conflito teve início com uma disputa entre o Partido Liberal e o Partido Nacional, que ocupava a presidência da república à época, por conta de desentendimentos sobre a sucessão presidencial. Porém, em 1900, foi eleito um novo presidente do Partido Conservador em aliança com o Partido Liberal. Apesar da aliança a guerra prosseguiu, dessa feita contrapondo conservadores e liberais. O conflito teve resultados devastadores para o território colombiano e apressou a dissolução do Partido Nacional. A guerra foi encerrada com a assinatura do Tratado de Wisconsin em 21 de novembro de 1902, por intermédio do governo norte-americano, que tinha interesses no fim da disputa para dar prosseguimento aos trabalhos de construção do canal do Panamá. Além disso, a guerra ofereceu as condições necessárias para que, em novembro de 1903, o Panamá, então um departamento colombiano, se separasse em definitivo do país (BUSHNELL, 1993).

eleições competitivas em 1974 (BUSHNELL,1993). No entanto, como ressalta Bushnell (1993), a manutenção de uma oligarquia política dentro de um sistema bipartidário fraco foi incapaz de solucionar problemas socioeconômicos ou diminuir a frequência dos episódios de violência. Vários grupos guerrilheiros emergiram durante esse período, entre eles as Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC), o Exército de Libertação Nacional (ELN), o Exército Popular de Libertação (EPL) e o Movimento 19 de Abril (M-19). Essas guerrilhas, além de sindicatos, grupos indígenas, movimentos camponeses e estudantes se envolveram em várias formas de protesto contra as políticas estatais a partir dos anos 1970.

No final dos anos 1980, durante o mandato do presidente Virgilio Barco Vargas, houve a assinatura de um acordo de paz entre o governo e o M-19. Para assinar o tratado de paz, o grupo guerrilheiro exigiu que o governo convocasse uma Assembleia Nacional Constituinte (ANC), que deveria modificar a Constituição de maneira a oferecer garantias para a criação de novos partidos políticos e a representação de grupos minoritários (AROCHA, 1992; BUSHNELL, 1993).

Diante da recusa do governo em reformular a Constituição, um grupo de estudantes e professores universitários criou o movimento "*Todavía Podemos Salvar a Colombia*" com o intuito de mobilizar a população e forçar o Estado a convocar a ANC. Um dos líderes do movimento, Fernando Carrillo, professor de direito da Universidade Javeriana, propôs em um artigo para o jornal *El Tiempo* que, durante as eleições majoritárias de 11 de março de 1990, fosse acrescentado uma sétima cédula de votação para que os eleitores pudessem opinar sobre a convocação da ANC (RAMIREZ, 2000). O procedimento, conhecido popularmente como "*la séptima papeleta*", logrou acrescentar a seguinte pergunta ao pleito: "A fim de reforçar a democracia participativa? Vota para a convocação de uma Assembleia Nacional Constituinte com representação das forças sociais, políticas e regionais da nação, integrada democrática e popularmente, para alterar a Constituição da Colômbia?". Aproximadamente 90% dos votantes foram favoráveis à criação da ANC (GRUESO, 2000; RAMIREZ, 2000).

"*La séptima papeleta*" foi considerada válida pela Corte Constitucional colombiana e, em dezembro de 1990, já sob a presidência de César Gaviria, houve a eleição para escolher os setenta membros da ANC, que iria promulgar a Constituição de 1991. As organizações negras, se aproveitando dessa janela de oportunidade, realizaram o 1º Encontro de Comunidade Negras, cujo objetivo

principal era mobilizar os afrocolombianos para que apresentassem propostas para a nova Constituição. Três candidatos negros também concorreram às eleições para compor a ANC: um do Partido Liberal, outro do Movimento Cimarrón e um terceiro vinculado às FARC. Porém, nenhum deles conseguiu se eleger. Apesar da ausência de representantes negros a ANC foi marcada pela pluralidade de seus membros:

Pela primeira vez na história da Colômbia, um organismo público nacional incluiu representantes de minorias étnicas, religiosas e políticas: um indígena Guambiano e outro Emberi, um pastor evangélico e aproximadamente três dezenas de ex-guerrilheiros do Movimento 19 de Abril (M-19), do Exército Popular de Libertação (EPL), do Partido Revolucionário dos Trabalhadores da Colômbia (PRT) e do grupo indígena armado Manuel Quintín Lame (AROCHA, 1992, p. 29).

Autores como Van Cott (2000), Paschel (2010), Asher (2009) e Arocha (1992) elencam e discutem as inúmeras dificuldades enfrentadas pelas organizações negras para se fazer representar junto à ANC. Do ponto de vista das dinâmicas internas do movimento, tanto Asher (2009) quanto Paschel (2010) afirmam que a fragmentação ideológica e regional das organizações negras dos anos 1980 não possibilitaram a consolidação de uma identidade coletiva unida em torno de um objetivo comum. No que diz respeito ao contexto político mais amplo, Van Cott (2000) e Arocha (1992) relatam o baixo interesse que possíveis aliados demonstravam pelas demandas vocalizadas por lideranças negras. Além disso, a própria legitimidade de tais demandas era contestada por intelectuais e políticos.

Asher (2009) afirma que até o processo de reforma constitucional não havia nenhuma organização negra de alcance nacional. Ademais, embora vários grupos tenham passado a celebrar traços culturais de uma “identidade negra” esta ainda não havia se constituído numa força política relevante. Porém, durante o processo constituinte, lideranças negras se organizaram para criar uma rede nacional de entidades negras. No Chocó, ACIA e OBAPO procuraram mobilizar os moradores das regiões mais pobres da capital, Quibdó, e as comunidades negras das áreas costeiras. Em Buenaventura um grupo de estudantes e intelectuais vinculados ao Movimento Cimarrón tentou estabelecer uma pauta de reivindicações em torno das desigualdades socioeconômicas e discriminação racial. Vários ativistas da costa Atlântica e de Bogotá se uniram ao PCN. Assim, ACIA, OBAPO, Cimarrón e PCN representavam o núcleo político em torno do qual a comunidade negra colombiana gravitava (ASHER, 2009; PASCHEL, 2010).

Embora os afrocolombianos tenham se organizado em todas as regiões do país, não havia consenso sobre quais reivindicações priorizar junto à ANC e tampouco a consecução de um *frame* de ação coletiva comum, capaz de unificar as organizações de diferentes partes do país em torno de um objetivo comum. As organizações chocoanas se valiam de um *frame* étnico e centravam suas demandas na luta por titulação e controle coletivos sobre recursos naturais. Organizações mais urbanas, como o Movimento Cimarrón, e políticos negros propunham a adoção de legislações anti-discriminatórias e a promoção de políticas públicas racialmente sensíveis para diminuir as disparidades socioeconômicas entre brancos, negros e índios. O PCN, por seu turno, advogava por uma visão mais ampla sobre direitos étnico-raciais, que implicava o respeito ao caráter distintivo da população afrocolombiana, o reconhecimento de suas práticas culturais e a elaboração de legislações que garantissem exercessem autonomia político-administrativa sobre os territórios habitados (em vez de titulação coletiva) sobre a região do Pacífico. De acordo com Paschel (2010), essas divisões internas entre organizações negras exerceram grande influência na (in)capacidade articulatória do movimento para o processo constituinte.

Emular algumas das estratégias empregadas pelo movimento indígena foi uma das saídas encontradas pelas organizações negras para terem suas demandas consideradas pela ANC. Porém, os resultados foram limitados, visto que, enquanto o movimento indígena tinha grande força organizativa e amplo apoio popular, as organizações negras *“tinham identidades coletivas mais fracas e contestadas, eram menos enraizadas em tradições culturais e menos conectadas entre si”* (VAN COTT, 2000, p. 76). Segundo Van Cott (2000), a imprensa normalmente ignorava os protestos encabeçados por ativistas negros e raramente fotografava ou entrevistava as lideranças do movimento. A única exceção, de acordo com a autora, ocorreu em maio de 1991, quando a imprensa cobriu a ocupação da Embaixada do Haiti e outros prédios públicos de Bogotá e das principais cidades do Chocó. Esse protesto tinha como objetivo chamar a atenção dos delegados da ANC para que considerassem os afrocolombianos um grupo étnico e lhes garantisse direitos territoriais. No entanto, esses e outros protestos tiveram impacto reduzido.

Jaime Arocha, um dos acadêmicos que atuou na Subcomissão de Equidade e Direitos Étnicos, que precedeu os trabalhos da ANC, afirma que vários políticos e intelectuais consultores de grupos indígenas não reconheciam a pertinência das

reivindicações do movimento afrocolombiano por direitos territoriais e étnicos. Assim, já no primeiro encontro da comissão, organizações indígenas valeram-se de um argumento desenvolvido por Víctor Daniel Bonilla (que também era consultor do movimento) para deslegitimar as demandas feitas pelos afrocolombianos. Para eles apenas os indígenas, e não os negros, tinham credenciais históricas, sociais e jurídicas para requererem o reconhecimento de suas identidades coletivas (AROCHA, 1992). Segundo Arocha, Bonilla, e por conseguinte as organizações para as quais ele prestava consultoria, ignorava o fato de que comunidades negras têm exercido controle territorial em ambas as costas, no Vale do Rio Patía e na região norte do Rio Cauca. Ademais, Bonilla também desconsiderava a importância dos *palenques* e comunidades *cimarrones* em forjar identidades coletivas negras distintas daquelas de outros grupos sociais (AROCHA, 1992).

Arocha (1992) afirma que, após algumas sessões de debates acalorados entre os membros da subcomissão, foi possível romper com uma visão restritiva de etnicidade e pensá-la para além dos contornos das comunidades indígenas. Contudo, quando a Assembleia Nacional Constituinte se reuniu, em abril de 1991:

[...] O índio guambiano Lorenzo Muelas, líder do Movimento de Autoridades Indígenas do Sudoeste, ao lado de Orlando Fals Borda, pioneiro da moderna sociologia, pesquisador, escritor e membro da Aliança Democrática M-19, leram uma nova proposta, intitulada 'Sobre povos indígenas e grupos étnicos'. Muelas e Fals não só reiteraram a distinção rejeitada durante as sessões preparatórias, eles negaram que a maioria dos afrocolombianos tivesse qualquer etnicidade. 'Etnia', segundo eles, deveria ser reservada para os residentes tradicionais de ilhas do Caribe da Colômbia, San Andrés, Providencia e Santa Catalina. Seu argumento idealizava 'povos indígenas' em detrimento de 'grupos étnicos' em assuntos sensíveis como autonomia política, o exercício de direitos territoriais comunitários tradicionais, a consolidação de formas distintas de organização familiar, social e comunitária, bem como a gestão racional do meio ambiente (AROCHA, 1992, p. 30).

A recusa em legitimar as reivindicações do movimento afrocolombiano confirma a hipótese de Dryzek (1996) sobre a dificuldade que movimentos sociais têm de impactar o sistema político quando oportunidades discursivas e institucionais se encontram ausentes. Mas, apesar dos obstáculos enfrentados, uma parcela da população afrocolombiana conseguiu, de forma indireta, ter algumas de suas demandas reconhecidas pela nova Constituição.

Foi através da participação de Francisco Rojas Birry, um líder indígena do departamento do Chocó bastante ligado às organizações negras da região, que as

comunidades negras do Pacífico conseguiram se fazer representar junto à ANC. Em 30 de abril de 1990, Rojas Birry leu a proposta intitulada “Direitos para Grupos Étnicos” cujo argumento ia de encontro àquele defendido por Muelas e Fals Borda semanas antes. Para Rojas Birry a “questão indígena” e a “questão negra” não poderiam ser compreendidas separadamente, posto que eram completamente interconectadas. O fato de um representante indígena defender abertamente a extensão de direitos territoriais e étnicos para as comunidades negras do Pacífico garantiu maior legitimidade às suas reivindicações (GRUESO, ROSERO, ESCOBAR, 1998; PASCHEL, 2010). As organizações afrocolombianas, aproveitando-se dessa importante aliança, passaram a empregar uma série de atividades com o objetivo de chamar atenção para suas questões e influenciar a opinião pública e os demais delegados da ANC para a necessidade de se incluir legislação específica para as comunidades negras dentro do texto constitucional. Tais atividades incluíam marchas, a formação de alianças com outros grupos indígenas e a realização de uma campanha de envio de 25.000 telegramas para políticos e delegados da ANC, exigindo a inclusão de afrocolombianos na constituição (PASCHEL, 2010; AGUDELO; 2001; GRUESO, 2000).

Além do apoio de Rojas Birry outro fato inesperado contribuiu para garantir legitimidade às reivindicações do movimento afrocolombiano. Em acordo anterior à convocação da ANC líderes dos principais partidos políticos concordaram com a possibilidade de se incluir um artigo ressaltando o caráter multicultural da sociedade colombiana (VAN COTT, 2000). Assim, apesar de controverso, o Artigo 7, afirmando que “*o Estado reconhece e protege a diversidade étnica e cultural da nação colombiana*” foi aprovado pelos membros da ANC (COLOMBIA, 1991).

Como resultado, as organizações negras aumentaram seu lobby, procurando demonstrar que, com a inclusão do artigo 7, abria-se a possibilidade para que a noção de cidadania pudesse ser expandida, cabendo, portanto, o reconhecimento estatal das demandas das comunidades negras. Com a ampliação do debate, Orlando Fals Borda, que até então se opunha à equiparação de direitos entre indígenas e negros, e Rojas Birry escreveram uma proposta contemplando algumas reivindicações das organizações negras do Pacífico. Lorenzo Muelas apresentou a proposta ao plenário da ANC. Porém, a proposta só foi aceita no encerramento dos trabalhos da ANC, quando Muelas, Rojas Birry e Fals Borda ameaçaram não assinar o projeto final da nova Constituição caso a proposta fosse rejeitada (VAN COTT,

2000; ASHER, 2009; PASHEL, 2010). No entanto, a proposta foi aprovada como um artigo provisório, demonstrando a relutância da ANC em reconhecer negros e indígenas de maneira similar. Em sua redação final do Artigo Transitório 55 (AT55) afirma que:

Dentro do prazo de dois anos, após a entrada em vigor da presente Constituição, o Congresso expedirá, após laudo redigido por uma comissão especial criada pelo Governo para esse fim, uma lei que concede às comunidades negras que ocupam terras baldias nas áreas rurais ribeirinhas dos rios da Bacia do Pacífico, de acordo com suas práticas tradicionais de produção, o direito à propriedade coletiva das áreas que irá demarcar a mesma lei.

Na comissão especial referida no inciso anterior, em cada caso deverão participar representantes eleitos pelas comunidades envolvidas.

A propriedade assim reconhecida só poderá ser vendida nos termos previstos em lei.

A mesma lei estabelecerá mecanismos para a proteção da identidade cultural e dos direitos dessas comunidades, e para promover seu desenvolvimento econômico e social.

Parágrafo 1. O disposto no presente artigo poderá ser aplicado a outras áreas do país que apresentem condições similares, pelo mesmo procedimento e estudos anteriores, e laudo favorável da comissão especial aqui prevista.

Parágrafo 2. Se após a expiração do período especificado neste artigo o Congresso não tiver expedido a lei a que ele se refere, o Governo deverá fazê-lo dentro dos seis meses seguintes, por meio de decreto com força de lei (COLOMBIA, 1991).

Apesar de toda a mobilização das organizações negras ao longo do processo de reforma da Constituição, a aprovação do AT55 foi surpreendente até mesmo para os ativistas negros mais otimistas. Nesse sentido, a aprovação do AT55 não pode ser entendida fora de uma análise do contexto político mais amplo. Como sugere Kriesi (2004), as estruturas políticas estatais e as clivagens políticas exercem grande influência nas estruturas de oportunidades políticas. No caso colombiano, como tentei demonstrar nas seções anteriores deste capítulo, a mobilização política de ativistas negros e outros atores sociais ocorre num contexto de profundo desequilíbrio estatal, o que contribui decisivamente para a urgência com que assuntos relacionados à exclusão política de grupos minoritários fossem trazidos à lume. Importante notar também que o giro multicultural, que propiciou a ampliação dos repertórios de ação do movimento negro, não foi uma exclusividade da

Constituição colombiana. Pelo menos outros 15 países latino-americanos (incluindo o Brasil) que reformaram suas constituições nas décadas de 1980 e 1990, asseguraram em suas cartas magnas reformas multiculturais garantindo algum tipo de direito a minorias étnicas, notadamente indígenas, o que revela a importância do contexto político internacional em dar visibilidade a questões que terão tratamento local (HOOKER, 2005).

A aprovação do AT55 também pode ser entendida como um acontecimento emblemático para a explicitação de um confronto político entre atores estatais e não-estatais. Pois, conforme Tarrow (2011, p. 33):

[o] confronto político é produzido quando ameaças são vivenciadas e oportunidades são percebidas, quando a existência de aliados disponíveis é demonstrada e quando a vulnerabilidade dos adversários é exposta. O confronto cristaliza desafiadores em um movimento social quando tira proveito de redes sociais enraizadas e estruturas conectivas e produz *frames* vívidos de ação coletiva e identidades de apoio capazes de sustentar disputas contra adversários poderosos.

Nesse sentido, o AT55 propiciou, mesmo com todas as suas limitações, conforme atesta Juan de Díos Mosquera, fundador do Movimento Cimarrón, a efetiva consolidação do movimento afrocolombiano. Com um prazo exíguo para elaborar o projeto de lei que substituiria o AT55, centenas de organizações negras surgiram em várias regiões do país e, de forma correlata, realizaram-se vários encontros nacionais para definir um formato nacional para o movimento. Esse período marca também, como se verá na seção seguinte, a precedência do *frame* de ação coletiva baseado na celebração da diferença étnico-cultural sobre o discurso que apontava para o debate sobre discriminação e promoção de igualdade racial.

2.4.2 A Comissão Especial para as Comunidades Negras e a Aprovação da Lei 70

Em 11 de agosto de 1992 foi constituída, a partir do decreto presidencial nº 1232, a Comissão Especial para as Comunidades Negras, com as seguintes funções e atribuições:

Artigo 1º: Cria-se a Comissão Especial para as Comunidades Negras prevista no Artigo Transitório 55 da Constituição Política, que será composta da seguinte maneira:

O Ministro do Governo ou seu delegado, que a presidirá;

O Gerente Geral do Instituto Colombiano de Reforma Agrária, INCORA, ou o seu delegado;

O Diretor do Departamento Nacional de Planejamento, DNP, ou seu representante;

O Diretor do Instituto Nacional de Recursos Naturais Renováveis e do Meio Ambiente, INDEREMA, ou seu representante;

O Diretor do Instituto Geográfico Augustín Codazzi ou seu delegado;

O Diretor do Instituto de Pesquisas Culturais e Antropológicas, ICAN, ou seu delegado;

Os Senhores Gustavo de Roux, Jaime Arocha, Otilia Dueñas, Edgar Eulises Torres Murillo, Omar Torres Angulo, Jesús Rosero Roano, Piedad Córdoba de Castro, Guillermo Panchano, Silvio Garcés, e Luis Jaime Perea Ramos; Três representantes para cada uma das Comissões Consultivas de que trata o artigo 3 do presente decreto, definido por elas.

Artigo 2º: A Comissão terá as seguintes funções:

Definir seu próprio regulamento, que será aprovado por maioria;

Cumprir as funções previstas no AT55 da Constituição Política;

Identificar e propor mecanismos para a defesa da identidade cultural e dos direitos das comunidades negras;

Propor às autoridades competentes programas de fomento e desenvolvimento social e econômico para as comunidades negras.

Artigo 3º: Em cada um dos departamentos do Chocó, Valle, Cauca e Nariño haverá uma comissão, formada pelas organizações que serão assinaladas mais adiante, que terá por objeto fazer recomendações particulares à Comissão Especial para o cumprimento de suas funções em relação às particularidades das comunidades negras em cada um desses departamentos (VASQUEZ, 1994, p. 52).

A criação da Comissão Especial representa uma importante inflexão no debate sobre raça e etnicidade na Colômbia. Se até o fechamento dos trabalhos da ANC pairavam dúvidas e resistências frente ao reconhecimento do caráter étnico da população afrocolombiana, dentro da Comissão este tema se tornou prioritário. Como previsto pelo decreto presidencial, a maior parte dos ativistas negros que vieram a compor a Comissão vinha da costa do Pacífico e já começavam a articular discursos sobre direitos étnicos. Organizações negras de caráter mais urbano e com *frames* de ação coletiva mais voltados para os debates acerca do racismo e disparidades raciais foram praticamente excluídas dos debates. Assim, assiste-se, no processo de elaboração da Lei 70, à consolidação da etnicização política da população afrocolombiana. O depoimento de Libia Grueso, ativista do PCN, é bastante esclarecedor a esse respeito:

No processo da Assembleia Nacional Constituinte se enfocou a necessidade de uma constituição que reconhecesse os direitos da comunidade negra e pela primeira vez se exigiu um direito a partir da diferença, não da igualdade, mas sim da diferença. Quer dizer, sempre se havia pensado 'igualdade para as comunidades', que é o que hoje se chama de discriminação positiva, mas o que as organizações propuseram foi que teríamos direitos a ser comunidades negras com direitos especiais, por exemplo, o direito aos territórios, mais que à terra aos territórios, e o direito de ser com uma visão própria como comunidade negra e cultura. O direito de ser culturalmente distinto foi o primeiro princípio que se definiu. Isso logo se converteu em estratégias organizativas, mas o que primeiro identificou as pessoas foi o direito a ser culturalmente diferente, porque se tinha outra maneira de pensar e uma maneira diferente de ver as coisas. Se definiu que éramos típicos campesinos porque queríamos direitos especiais. Sob esse primeiro princípio foi que se conseguiu articular todas essas organizações em torno da luta pelo reconhecimento.

Diante do exposto percebe-se que a exclusão de organizações urbanas, como o Movimento Cimarrón, dos trabalhos da Comissão atende a uma certa racionalidade. O *frame* de igualdade racial preconizado pelo Cimarrón não condizia com a adoção de políticas multiculturais pelo estado. A inclusão de afrocolombianos na Constituição de 1991 se deu em termos muito específicos e, no ato de elaboração da Lei 70, a prioridade era justificar, jurídica e conceitualmente, a adoção de políticas multiculturalistas para a população negra. Ademais, a ênfase em direitos étnicos é um claro exemplo daquilo que Tarrow (2011) chama de difusão direta ou relacional, onde repertórios ou *frames* são transmitidos através de contatos pessoais, vínculos organizacionais ou redes associativas. Assim, os argumentos antropológicos que sustentavam o caráter étnico das comunidades negras e o sucesso alcançado pelos movimentos indígenas se valendo desse mesmo *frame*, foram preponderantes para que as organizações negras do Pacífico se apropriassem desse discurso dentro da Comissão.

O caminho até a aprovação da Lei 70 foi, contudo, longo e tortuoso. Houve muitas divergências entre intelectuais, agentes estatais e representantes das organizações negras no tocante ao alcance da legislação a ser aprovada. Nesse contexto, coube aos acadêmicos vinculados ao ICANH o papel mais importante dentro da Comissão. Embora o ICANH fosse apenas uma entre as seis agências governamentais com assento na Comissão, seus representantes ficaram responsáveis por determinar conceitualmente os limites da legislação a ser aprovada. Assim, mesmo contando com a presença de ativistas negros de diferentes organizações, agentes governamentais baseavam suas decisões na expertise técnica de antropólogos do ICANH. Segundo Paschel (2010, p. 756):

O poder dos antropólogos associados ao ICANH e a ausência de pesquisas sistemáticas sobre afrocolombianos dentro da academia levou a polêmicos debates que destacavam a relação entre desigualdades materiais perpetuadas pelo estado e marginalização discursiva reproduzida pela academia.

A maior parte dos antropólogos do ICANH era, segundo Arocha e Friedemann (1993), indigenista e, portanto, relutantes em atribuir etnicidade às populações negras. Alguns desses antropólogos argumentavam que as comunidades negras haviam sido assimiladas cultural e materialmente dentro da sociedade colombiana ao ponto de terem perdido completamente sua africanidade. Outros sugeriam que os afrocolombianos estariam inventando uma identidade étnico-cultural para aferir ganhos políticos (AROCHA; FRIEDEMANN, 1993; ASHER, 2009). Jaime Arocha, a principal voz dissonante entre os intelectuais que compunham a Comissão, argumentava que a invisibilidade das comunidades negras precisava ser revertida e os princípios definidos pelo AT55, que legitimavam a reivindicação de afrocolombianos por direitos étnicos e territoriais, deveria ser ratificada pela Lei 70 (AROCHA; FRIEDEMANN, 1993).

Segundo Paschel (2010), foi apenas após a realização do seminário “Conceitos sobre Identidade Cultural nas Comunidades Negras”, realizado em novembro de 1992 e organizado pelo ICANH, que uma estratégia política mais consensual começou a ser delineada. O seminário contou com a presença de 20 proeminentes antropólogos que, juntos, procuraram estabelecer os critérios para definição de uma identidade cultural negra. Os participantes do seminário argumentaram, então, que, em vez de copiar o modelo adotado pelos movimentos indígenas, a melhor maneira de garantir direitos territoriais para os afrocolombianos seria “des-racializar” suas reivindicações. Nesse sentido, para esses acadêmicos, o ideal seria que as comunidades negras enfatizassem sua cultura, tradições e envolvimento com o meio-ambiente e evitassem ressaltar uma identidade coletiva baseada na experiência da discriminação racial e marginalização (PASCHEL, 2010). Como resultado dessas orientações, ativistas negros passaram a incorporar o discurso acadêmico de forma a sensibilizar os agentes governamentais a oferecer-lhes reconhecimento legal. Assim:

Líderes afrocolombianos argumentavam que era importante discutir identidade e cultura dentro das comunidades negras. Eles destacaram a natureza particular e dinâmica da identidade cultural negra, relacionando

muitos dos problemas para identificar esta cultura à falta de pesquisas sobre essas comunidades. [...] Ativistas afrocolombianos preencheram essa lacuna trazendo mapas, tambores, cânticos e conhecimentos sobre a biodiversidade da costa do Pacífico para provar sua distintividade étnica (PASCHEL, 2010, p. 759).

Paradoxalmente, ao se apropriarem do discurso político-acadêmico sobre diversidade étnico-cultural, as organizações negras acabaram por inviabilizar a possibilidade de expandir o conceito jurídico de comunidades negras para além das zonas rurais da costa do Pacífico como apontado pelo AT55. Assim, conforme argumentam Restrepo (2004) e Wade (2005), o início dos anos 1990 marca a consolidação do processo de etnicização da negritude na Colômbia. Essa etnicização da negritude, contudo, não se deu pelo mero mimetismo de estratégias empregadas pelo movimento indígena, como sugere Ng'weno (2007), ou como efeito direto da aprovação do AT55, como supõe Arruti (2000). Longe de ser consensual, a transformação das comunidades negras em agrupamentos étnicos é o resultado de uma complexa rede de negociações e conflitos entre acadêmicos, agentes estatais e algumas organizações do movimento negro.

Após intensos debates na Comissão uma versão final da lei foi aprovada e enviada ao governo. Em agosto de 1993, o então presidente colombiano César Gaviria, em visita à costa do Pacífico, sancionou a Lei 70, também conhecida como “lei das comunidades negras”. O texto final da Lei 70 é composto por 68 artigos distribuídos em 8 capítulos e revela tanto aspectos de uma mudança sem precedentes na legislação étnico-racial do país quanto explicita suas principais limitações. A Lei 70 tem dois objetivos, definidos no artigo 1, o primeiro relativo ao reconhecimento do direito territorial coletivo de comunidades negras vivendo na região da costa do Pacífico, e o segundo devotado ao estabelecimento de mecanismos de proteção social e econômica para os demais afrocolombianos. A lei compreende ainda que as comunidades negras se constituem em um grupo étnico distinto, mantendo cultura e tradições próprias. Segundo Paschel (2010), as principais limitações da lei podem ser observadas não apenas pelo que nela está escrito, mas principalmente pelo que omite.

Assim, apesar das muitas referências ao racismo e à desigualdade racial nas reuniões da Comissão Especial e no processo de formulação da Lei 70 mais geral, a lei apenas menciona racismo e discriminação enfrentados pelos afrocolombianos no artigo 33, que não está vinculado a qualquer proposta concreta, sanção de atos racistas, ou políticas claras para abordar

estas questões. Embora a maioria da população negra fosse e continue sendo urbana, a palavra "urbano" é utilizada apenas uma vez na legislação em uma disposição que define zonas rurais como estando para além do 'perímetro urbano' (PASCHEL, 2010, p. 762).

Para Wade (1997), uma das principais falhas da Lei 70 foi procurar igualar sócio-juridicamente as populações afrocolombianas e indígenas. O autor afirma que a Lei 70 implica uma imagem da identidade negra que contrasta com a que comporta a ideologia do cimarronismo, que, embora análoga à imagem da identidade indígena não é, em absoluto, redutível a ela. Assim, a ênfase da lei na proteção do meio ambiente e na raiz ancestral da identidade negra engendra uma (falsa) ideia de completa similitude entre as experiências indígena e negra. Por fim, o enfoque principal da lei acaba sendo a terra e o território em detrimento da pluralidade étnica.

Libia Grueso ressalta, por outro lado, os aspectos positivos e consequências não intencionais que a adoção da Lei 70 trouxe tanto para o estado colombiano quanto as organizações do movimento negro:

Com a Lei 70 se reconheceu perante a sociedade colombiana o direito ao título coletivo. No interior das comunidades, o título coletivo se rege pelos direitos consuetudinários. A proclamação da Lei 70 é o reconhecimento das comunidades negras que vêm ocupando um território por várias gerações e uma mostra de respeito cultural. Foi a regulamentação da Lei 70 que estabeleceu a existência do conselho comunitário como forma de autogoverno no interior do território coletivo. Creio que quando a Assembleia Nacional Constituinte reconheceu os títulos nunca imaginaram quantos negros éramos, nem quantos rios havia no Pacífico, nem em quantas regiões similares, como os vales inter-andinos, estávamos. Foi depois de aprovada a lei que foram se dar conta da dimensão do problema. No caso do Pacífico estão solicitando 9 milhões de hectares entre territórios indígenas e territórios coletivos de comunidades negras, numa área estratégica de cerca de 11 milhões de hectares como é o Pacífico e acontece que nessa área havia interesses de grupos econômicos externos à região que queriam fazer novos projetos apropriando-se desses territórios, pelo que houve uma evidente contradição de interesses. A lei 70 se converteu em um obstáculo para essas forças econômicas e aí foi onde apareceu o conflito nos territórios das comunidades negras. Foi justo onde havia megaprojetos programados, onde se criaram focos de conflito para obrigar o deslocamento das comunidades. Hoje em dia, a comunidade mais deslocada do país é a comunidade negra e precisamente nas áreas onde coincidiam os títulos coletivos com os megaprojetos. Creio que este conflito foi construído intencionalmente, por um mero interesse econômico, para deslocar a comunidade e se apropriar de seus territórios.

Assim, a Lei 70 acabou por expandir o escopo do AT55 consideravelmente, embora mantendo como foco central a titulação coletiva de terras. A Lei 70 reconhece o caráter étnico dos afrocolombianos e propõe a criação de mecanismos

para proteger sua cultura e identidade. Similarmente, a lei afirma que qualquer programa realizado em nome das comunidades negras precisa passar por uma autorização prévia de seus representantes, incluir a participação efetiva de seus membros e se atentar às suas particularidades, preservação do meio ambiente e desenvolvimento de práticas locais de produção. A lei também amplia espaços de participação institucional para representantes das comunidades negras. Assim, a lei estabelece a participação de representantes negros junto aos Conselhos Territoriais de Planejamento (organismos assessores para garantir a participação da sociedade civil na avaliação e acompanhamento dos planos de desenvolvimento dos estados e municípios), às Corporações Autônomas Regionais (mecanismos de participação social, vinculados ao Ministério do Meio Ambiente) e ao Conselho Nacional de Planejamento (instituição participativa criada na Constituição de 1991 com o objetivo de elaborar políticas públicas e avaliar os Planos de Desenvolvimento).

A lei cria ainda a Divisão de Assuntos para as Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizais e Palenqueras vinculada ao Ministério do Interior e responsável por assessorar a formulação de políticas públicas orientadas para o reconhecimento, proteção e desenvolvimento da diversidade étnica e cultural para as comunidades negras. Por fim, estabelece-se a Comissão Consultiva de Alto Nível (CCAN) com a função de mediar as relações entre o estado e as entidades negras locais, e a criação de um distrito eleitoral especial para permitir a eleição de dois candidatos negros para o Congresso.

Entre as consequências negativas da Lei 70 estão a marginalização das populações negras urbanas, o aparecimento de conflitos territoriais nas áreas rurais do Pacífico, como mencionado no relato de Líbia Grueso reproduzido acima, e o fato de que uma pequena elite política negra do Chocó acabou tirando proveito dos espaços de representação criados pela lei sem, contudo, ter qualquer relação direta com as organizações do movimento negro (GRUESO, ROSERO, ESCOBAR, 1998). Mas, a despeito de suas limitações, a Lei 70 representa uma ampliação de cenários de visibilidade e recursos institucionais para o movimento negro, como será discutido em profundidade no capítulo 4 desta tese.

2.5 Conclusão

A análise dos contextos de emergência e consolidação dos movimentos negros no Brasil e na Colômbia demonstrou que em ambos os casos há um movimento duplo por parte do ativismo negro: de um lado a luta a reivindicação por direitos de cidadania e aprofundamento da democracia e por outro a busca por formas organizativas próprias e o fortalecimento do movimento. Enquanto representantes de um movimento mais amplo, transnacional e polissêmico, que tem na metáfora do Atlântico Negro sua síntese teórica, os movimentos negros brasileiros e colombianos podem ser caracterizados como um contrapúblico subalterno, para usar a expressão cunhada por Nancy Fraser. Assim, através das tentativas de desconstrução de mitos sobre miscigenação e harmonia racial, bem como a explicitação da falsa neutralidade estatal, estes movimentos denunciam os vícios de origem de um sistema sociopolítico que não é capaz de promover inclusão e cidadania a todos.

O papel desempenhado por intelectuais em ambos os contextos é central para o entendimento dos contextos de emergência dos movimentos negros. Como mencionado para o caso colombiano, a relação entre academia e ativismo negro pode ser entendida como um caso de difusão direta ou relacional, conforme terminologia proposta por Tarrow. Ademais, como sugere Kriesi, os debates acadêmicos funcionam tanto como catalisadores de um certo *zeitgeist* internacional sobre o tema como refletem sobre contextos políticos e clivagens políticas específicas de cada país.

Uma das particularidades do caso colombiano em relação ao brasileiro está relacionado ao lugar que a população negra ocupa no imaginário social e os reflexos políticos – contraditórios – que tal posição acarreta. Na Colômbia, do ponto de vista sociopolítico, as populações negras foram sistematicamente invisibilizadas. A situação também se repetiu na esfera acadêmica. Embora a institucionalização da antropologia dos grupos indígenas tenha acontecido nos anos 1940, com uma série de pesquisas de cunho etnográfico nas regiões do Pacífico, pouco, ou nada, se pesquisou sobre as comunidades negras que habitavam a mesma região. Apenas em meados dos anos 1970, com os estudos pioneiros de Nina de Friedemann, este quadro se altera.

Esse processo de marginalização discursiva reproduzido pela academia se refletiu no modo como as entidades negras se organizaram para o processo constituinte. A falta de uma estrutura de oportunidades discursivas fez com que setores do movimento negro se valessem de estratégias similares àquelas empregadas pelos grupos indígenas do Pacífico. Tal emulação de estratégias políticas de grupos indígenas veio promover aquilo que Peter Wade (2005) considera como sendo um processo de etnicização da negritude no país.

Disso decorre que, na Colômbia, tanto a aprovação do AT55 quanto da lei 70 seguem um caráter diferencialista. Assim, organizações afrocolombianas só conseguiram alcançar resultados positivos quando se “des-racializaram” e se apropriaram estrategicamente de discursos acentuando o seu direito à diferença, cultura, território e autonomia, pois, do ponto de vista da alocação de recursos públicos, o estado colombiano enxerga as comunidades negras como análogas às comunidades indígenas. Se para as comunidades negras vivendo na região do Pacífico e partilhando tradições, hábitos e formas de vida com grupos indígenas isso tenha aspectos positivos, o mesmo não se pode dizer a respeito de comunidades negras vivendo em outras regiões rurais do país ou em centros urbanos (PASCHEL, 2010).

No Brasil, em contraste, o debate público sobre o “problema do negro” remonta ao período de desmantelamento do regime escravista. Ademais, academicamente o campo de estudos das relações raciais é anterior a institucionalização das ciências sociais no país, com uma prevalência de estudos sobre os efeitos da discriminação racial para a integração socioeconômica da população negra vivendo em áreas urbanas. Assim, tanto o movimento negro quanto os acadêmicos brasileiros têm ressaltado a ideia de promover igualdade social e política a um contingente populacional de experiência urbana. Como resultado, as organizações negras brasileiras tendem a orientar suas estratégias políticas e reivindicações em torno da noção de aprofundamento da inclusão social e tratamento igualitário para afrodescendentes.

3 MOVIMENTO NEGRO E ESTADO NO BRASIL: DA LUTA CONTRA O MITO DA DEMOCRACIA RACIAL ÀS POLÍTICAS DE PROMOÇÃO DE IGUALDADE RACIAL (1988-2010)

No Brasil, o período pós-constituinte é marcado pelo crescimento exponencial de organizações negras. Surgem, em diferentes regiões do país, mais de uma centena de entidades, com diferentes graus de mobilização e contribuindo significativamente para a ampliação do debate sobre a temática racial nacionalmente. Lélia Gonzalez, uma das principais lideranças negras dos anos 1980, analisa, em entrevista ao jornal do MNU em 1991, as contribuições do movimento em seu primeiro decênio e aponta para suas perspectivas futuras:

Eu acho que a contribuição foi muito positiva no sentido de que nós conseguimos sensibilizar a sociedade como um todo; levamos a questão negra para o conjunto da sociedade brasileira. Especialmente na área do poder político e nas áreas relativas à questão cultural. [...] Nesse lado cultural aí acho que nós sempre fomos vitoriosos, a verdade é essa. Agora, no que diz respeito às questões político-ideológicas, a coisa é séria, a meu ver. O que a gente percebe é que o MNU cutucou a comunidade negra no sentido de ela dizer também qual é a dela, podendo até nem concordar com o MNU. Hoje, a gente verifica que 'pintou' uma certa autonomia no que diz respeito a algumas entidades aí pelo Brasil, que articulam áreas de ação que não são, especificamente, aquelas que ficam numa política abstrata, genérica, mas áreas de ação no sentido concreto, dentro da comunidade, dentro das propostas e das exigências dessa comunidade. Para dar exemplo interessante, me recordo do momento da Constituinte, em Brasília, quando eu atuava enquanto mulher negra dentro do movimento de mulheres, no Conselho Nacional. Havia uma passagem de informações porque o Movimento Negro estava reunido lá para fazer suas propostas aos constituintes. E eu me recordo que, de repente, chegou uma mulher dizendo assim: 'Olha, o Movimento Negro está reunido levantando uma questão incrível, a questão do crime inafiançável com relação à discriminação racial, a gente tem que trazer isso também para nós'. Esse tipo de troca, de contribuição, que para mim era uma coisa abstrata que eu lia nas histórias, por exemplo, do Movimento de Mulheres, do Movimento Negro e do Movimento de Homossexuais nos EUA. E eu verificava uma anterioridade de Movimento Negro na colocação de uma série de questões para o Movimento Feminista que, por sua vez, passou para o Movimento Homossexual e, de repente, você constata isso a partir de sua experiência concreta. Eu acho que isso significa um avanço do Movimento Negro, uma contribuição extremamente positiva. Quer dizer, nós deixamos de ser invisíveis, a verdade é essa. Não dá mais para se ficar escamoteando a questão das relações raciais no Brasil, pois nós estamos aí, de uma forma ou de outra (GONZALEZ, 1991, p. 08).

O depoimento de Lélia Gonzalez lança luz sobre uma variedade de questões que, para além do olhar retrospectivo que ela lhes confere, dá o tom dos debates em

torno da questão racial na década de 1990. Assim, além da pluralização de entidades negras, outros fenômenos correlatos desse processo de politização da identidade coletiva negra podem ser observados, são eles: a especialização das formas de atuação e a crescente institucionalização do movimento.

Para Pereira (2008), acontece, nos anos 1990 um grande “salto” da militância negra no país. Segundo o autor, tal salto ocorre em duas direções: para cima e para baixo. A primeira relacionada à apropriação de oportunidades institucionais e a segunda voltada para a ampliação da base social do movimento:

No primeiro caso, os militantes mais voltados para as articulações político-partidárias e os processos eleitorais – conquista de mandatos e assessorias parlamentares, cargos em órgãos oficiais, criação e gestão de Conselhos do negro (criados como órgãos oficiais em circunstâncias políticas favoráveis, graças à legislação específica ou ao aprendizado do ‘caminho das pedras’ nas burocracias oficiais). No segundo caso, os que priorizaram o fortalecimento das entidades negras e das articulações internas do Movimento Negro; de suas relações com comunidades de maioria negra e com as manifestações culturais e religiosas de matrizes africanas (PEREIRA, 2008, p. 69).

Pereira também ressalta que:

[...] embora seja possível distinguí-las, não há, propriamente, separação entre os militantes das duas vertentes. Muitas vezes, as suas estratégias se confundem. Na verdade, são parte de um mesmo processo, sendo, desse modo, observadas pela maioria dos negros, pelo sistema de poder e pela sociedade em geral (PEREIRA, 2008, p. 69).

Neste sentido, discuto, nesta seção, o papel desempenhado por essa dupla vertente apontada por Pereira para os resultados positivos alcançados pelo movimento negro nos anos 2000. Sem a intenção de esgotar a temática, que decerto é bastante complexa, analiso o processo de institucionalização do movimento negro a partir do depoimento de militantes que tiveram uma participação significativa junto aos aparatos estatais. Importante notar que, antes de se constituir em uma operação orquestrada, com objetivos claros definidos à priori, a interação entre setores do movimento negro e o estado se deu, amiúde, de forma errática, profundamente dependente das redes de solidariedade estabelecidas entre militantes negros e outros atores da sociedade civil e agentes estatais.

3.1 Pluralização e Especialização das Organizações Negras

A pluralização e a especialização das organizações do movimento negro são fenômenos correlatos, embora distintos. O projeto de uma organização de caráter nacional, encabeçado principalmente pelo MNU, se esvanece. Concomitantemente, várias organizações negras emergem em todas as regiões do país com demandas que promovem interseções inovadoras entre raça, classe, gênero, geração e sexualidade, entre outras. A maior proximidade entre organizações negras e atores de outros movimentos sociais também contribuiu para ampliar sua agenda política e fortalecer alianças em prol de uma pauta pelo fim das adscrições raciais. Também em decorrência dessa maior aproximação com outros atores políticos, algumas organizações negras iniciam um processo de especialização passando a atuar em uma única frente. Destacam-se, nesse cenário:

[...] as entidades voltadas para atuar na área da educação, como a Associação Afro-Brasileira de Educação Cultural e Preservação da Vida (Abrevida), em São Paulo; o Educafro, no Rio de Janeiro; o Núcleo de Estudos do Negro (NEN), em Florianópolis; as entidades dedicadas à saúde reprodutiva da mulher negra, como a ONG Fala Preta!, de São Paulo; as direcionadas aos empresários negros, como o Coletivo de Empresários e Empreendedores Afro-Brasileiros do Triângulo Mineiro (Ceabra); as destinadas a enfrentar o racismo à luz do Direito, como as Comissões do Negro da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB); as dirigidas para tratar dos problemas psicológicos decorrentes do racismo, como o Amma – Psique e Negritude, de São Paulo; as voltadas para conscientizar os protestantes negros, como o grupo Negros em Cristo e, até mesmo, aquelas criadas para defender os direitos dos gays negros, como o Quimbanda – Dudu, de Salvador (DOMINGUES, Petrônio, 2008, p.105).

Petrônio Domingues (2008) vê nessa proliferação de organizações negras certo atomismo, uma vez que a diversificação do movimento negro deu-se, de acordo com o autor, a expensas da diluição da preponderância do MNU, que perde sua força aglutinadora. A criação da Coordenação Nacional de Entidades Negras (CONEN), durante a realização do I Encontro Nacional de Entidades Negras, ocorrido em 1991, como espécie de núcleo agregador de todas as entidades em torno de fóruns estaduais, tampouco parece ter surtido efeito capaz de barrar essa tendência à pluralização.

Discordo do autor no que diz respeito ao seu diagnóstico acerca da pulverização das organizações negras, cujo efeito deletério seria a perda de um

sentido de unicidade. Contudo, concordo com a perspectiva, enunciada por Luiza Bairos em entrevista para esta pesquisa, que vê na pluralização das organizações negras a possibilidade de ampliação da discussão da questão racial para além dos contornos da linha de cor, atentando-se para as clivagens e especificidades geracionais, de gênero, de orientação sexual e de classe dentro da população negra.

O movimento negro, o movimento de todos os negros hoje é formado por vários movimentos específicos. [...] Quando digo movimentos específicos, não quero falar que é por que eles se referem a questões específicas não. É o que eu chamo hoje de organização política da identidade negra. Formas de organização política da identidade negra que podem aparecer de várias formas, posso me organizar como negra a partir da minha condição de mulher, a partir da minha condição de jovem, a partir da minha questão religiosa. É assim que eu vejo. [...] Por que ao fim e ao cabo, todos esses movimentos tiram sua legitimidade dessa coisa que a gente chama de movimento negro, percebe? Essa coisa que a gente chama de movimento negro, hoje, pra mim passou a ser uma invenção, isso é uma invenção. Ele se concretiza de diversas formas, mas ele é uma referência simbólica extremamente importante, por que foi isso que a gente genericamente chamou de movimento negro, que estabeleceu as condições, deu o vocabulário e a gramática pra que esses discursos todos pudessem se especificar. Então é um pouco isso, eu acho isso, que tem essa invenção chamada movimento negro que dá origem a todas as outras possibilidades.

Essa diversificação interna do movimento negro se reflete no conjunto de grupos específicos que emergiram no período pós-constituente. Há um aumento expressivo do protagonismo de mulheres negras, quer em organizações autônomas, quer dentro de entidades negras mistas; dos movimentos quilombolas; das organizações juvenis; dos cursos pré-vestibulares para negros e carentes; e de instituições tais como a CUFA, Olodum, Afro-Reggae e o Observatório de Favelas, que transitam entre políticas culturais e de celebração da negritude a demandas por ampliação da cidadania (RODRIGUES; PRADO, 2013; SILVA, 2012; SANSONE, 2004). As demandas do movimento negro, acompanhando o processo de pluralização identitária dessa subjetividade coletiva, também se ampliaram, sendo que as principais temáticas engendradas nesse contexto foram: reivindicações por reparações e políticas de ação afirmativa, direitos territoriais, políticas públicas específicas, aumento da representação política, aumento da representação negra na mídia, saúde da população negra e direitos sexuais e reprodutivos.

3.2 Institucionalização do Movimento Negro

O processo de institucionalização dos movimentos sociais não pode ser visto apenas sob a óptica de sua provável cooptação pelo estado, como sugerem autores como Dryzek (1996) e Rahier (2012). No caso específico brasileiro faz-se mister compreender em que medida a permeabilidade do estado cria oportunidades políticas que são interpretadas pelos movimentos sociais como possibilidade real de ampliação de seu escopo de ação. Nesse contexto, espaços de mediação, como os partidos políticos, podem auxiliar os movimentos sociais a reformular seus repertórios de ação coletiva para que exerçam um maior impacto sobre as instituições estatais. Há casos ainda em que os próprios movimentos sociais buscam influenciar os partidos políticos, para que hajam como porta-vozes das reivindicações dos movimentos.

Nas décadas de 1990 e 2000 o PT foi, inegavelmente, o partido que mais incorporou as reivindicações dos militantes negros em sua pauta política e também mediou a inclusão de ativistas em esferas político-decisórias. Como já discutido no segundo capítulo, a participação de ativistas negros em partidos políticos se inicia já com a fundação das principais legendas de centro-esquerda do período de transição democrática. Entretanto, a passagem para os anos 1990 marca uma institucionalidade distinta da década precedente. Se no anos 1980 havia um movimento dos ativistas em relação ao partido, na década de 1990 ocorre o contrário, com os partidos buscando incorporar ativamente lideranças – e reivindicações – do movimento negro.

A criação da Coordenadoria Especial do Negro (CONE) durante o governo de Luiza Erundina na cidade de São Paulo, e da Secretaria Municipal para Assuntos da Comunidade Negra, no governo de Célio de Castro em Belo Horizonte, figuram entre os exemplos mais importantes desse novo formato de institucionalidade que vai na direção do partido para o movimentos social. Diva Moreira, reconta o processo de criação da secretaria belorizontina e seus elementos distintivos:

Em 1998 criamos em Belo Horizonte a primeira Secretaria Municipal para Assuntos da Comunidade Negra criada por lei. Porque todas as experiências anteriores foram de coordenadorias, de conselhos, lembra? O primeiro em São Paulo, com o Franco Montoro ainda. Eu fazia uma avaliação daquela institucionalidade anterior à Secretaria, e a gente via a

fragilidade institucional, aquela coisa do governador simpático, aí o outro governador vinha e fechava. Como aconteceu com a Sedepron no Rio de Janeiro. O Brizola era simpático, criou. O Marcelo Allencar não era simpatizante da causa, destruiu. Então a gente falou o seguinte: 'a gente tem que fazer alguma coisa diferente' (MOREIRA apud ALBERTI; PEREIRA, 2007, p. 221-22).

Um dos aspectos positivos desse novo contexto de interação institucional para o movimento negro consiste na possibilidade de ampliação de seus repertórios de ação. Ativistas negros envolvidos com o PT e órgãos governamentais vão, gradativamente, adquirindo expertise técnica que os habilita, na década de 2000, a reivindicar, a partir do estado, e não mais apenas por espaços de mediação, medidas políticas que concretizem suas demandas.

Entretanto, a relação entre militantes negros e membros da executiva do PT não é isenta de conflitos e hierarquizações, conforme atesta o depoimento de Flávio Jorge Rodrigues da Silva:

Hoje eu sou membro do Diretório Nacional do PT também. Nós somos pouquíssimos negros dentro do Diretório Nacional. A Lélia foi a primeira; hoje, a gente tem Benedita e acho que somos sete em um conjunto de 81 dirigentes partidários. Não é tão tranquila a nossa presença dentro do PT (SILVA apud ALBERTI; PEREIRA, 2007, p. 298).

O depoimento de Flávio Jorge aponta para uma certa marginalização dos militantes negros dentro do PT. Nesse sentido, a institucionalização, via partido, de setores do movimento negro não anula os embates políticos em torno da centralidade da questão racial e do papel do negro dentro da sociedade brasileira. Em alguns momentos, como em 1995, durante as atividades preparatórias para a comemoração dos 300 anos de Zumbi dos Palmares, essas disputas internas acabaram dificultando processos mais amplos de mobilização negra, como afirma Edson Cardoso:

A gente articulou uma grande plenária em São Paulo, em junho ou julho já de 1995. Vamos brigar muito com quem? Com a turma do Flavinho, o Flávio Jorge, a turma do PT, a turma da CUT, que não queriam a Marcha no 20 de novembro. Eu fiz três intervenções na plenária por conta dessa data. Tive até que usar uma argumentação do tipo: 'Tancredo não morreu no dia 21 de abril, mas a morte foi anunciada no dia 21 de abril por causa da data de Brasília, por causa da data de Tiradentes. Data tem importância. Se nós construímos o 20 de novembro e agora vamos fazer uma manifestação de massa, eu não vou fazer no 20 de novembro?'. Caia no meio da semana. Eles não queriam, porque estavam armando um seminário internacional em São Paulo (CARDOSO apud ALBERTI; PEREIRA, 2007, p. 338).

O relato de Edson Cardoso revela que havia uma descrença generalizada dentro do movimento negro em relação à possibilidade de se articular um evento da magnitude da Marcha Zumbi dos Palmares. Nesse sentido, as estratégias de convencimento de organizações sindicais vinculadas ao PT foram fundamentais para o sucesso da marcha. Por seu caráter fragmentado e fluido, o movimento negro não detinha dos recursos materiais necessários para realizar o evento. Porém, como 1995 era o primeiro ano do governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), integrantes do PT e da CUT, pouco interessados nos debates sobre a questão racial, apoiaram a marcha por uma questão estratégica:

Qual foi a vantagem que nós tivemos em 1995? O governo era Fernando Henrique Cardoso, e aí PT e CUT fizeram a sua avaliação de que poderia ser interessante à Marcha. Mas ele, com isso, não estavam aceitando a pauta de reivindicações negra ou a autonomia do movimento negro. Eles estavam era de olho na oposição a Fernando Henrique. Já havia boatos de gente que ia gritar na Marcha 'Fora FHC!' – em 1995, que era o primeiro ano do Fernando Henrique (CARDOSO apud ALBERTI; PEREIRA, 2007, p. 339).

Contando com o apoio do PT e da CUT ocorre, em 20 de novembro de 1995, em Brasília, a Marcha Zumbi dos Palmares, contra o Racismo pela Cidadania e a Vida, que reuniu cerca de 30 mil manifestantes na Esplanada dos Ministérios. A Marcha teve grande repercussão política e um de seus impactos mais importantes foi a abertura de um diálogo dentro do estado brasileiro acerca da viabilidade de adoção de políticas de ação afirmativa.

O trânsito institucional do movimento negro na primeira metade da década de 1990 engendra, a partir de disputas políticas e alianças pontuais com partidos e sindicatos, uma nova estrutura de oportunidade discursiva que desemboca, nos anos 2000, em maior inserção estatal e na ampliação do debate sobre políticas de ação afirmativa, que se torna central para o ativismo negro. Nesse sentido, a institucionalização do movimento negro parece contradizer o modelo teórico proposto por Dryzek (1996), para quem a convergência entre estruturas de oportunidades materiais e discursivas precedem e sustentam a inclusão do movimento social no estado.

3.3 O Debate Público Alcança o Estado: mudanças nos contextos políticos e oportunidades institucionais

Entre a promulgação da Constituição de 1988 e a realização da Marcha Zumbi dos Palmares o espaço de abertura institucional para o debate racial se restringiu às esferas municipais e estaduais, notadamente em localidades governadas pelo PT e pelo PDT. Por essa razão, conforme sugere Sueli Carneiro:

[...] depois do centenário da Abolição, das ações, das marchas que fizemos por conta do centenário, a Marcha Zumbi dos Palmares pela Cidadania e a Vida, de 1995, foi o fato político mais importante do movimento negro contemporâneo. Acho que foi um momento também emblemático, em que nós voltamos para as ruas com uma agenda crítica muito grande e com palavras de ordem muito precisas que expressavam a nossa reivindicação de políticas públicas que fossem capazes de alterar as condições de vida da nossa gente (CARNEIRO apud ALBERTI; PEREIRA, 2007, p. 345).

A atuação do movimento negro nesse período constituiu-se, conforme proposição teórica de McAdam, Tarrow e Tilly (2001), em uma verdadeira política de conflito, posto que seus repertórios de ação se dirigiam, ainda que parcialmente, ao estado e, ao ter parte de suas reivindicações atendidas, gerou-se um impacto prolongado tanto na estrutura estatal quanto na dinâmica do movimento.

O efeito mais visível da Marcha Zumbi dos Palmares foi a assinatura, pelo Governo Federal, de um decreto criando o Grupo de Trabalho Interministerial de Valorização da População Negra (GTI). A função desse grupo era discutir e propor políticas públicas para a população negra nos mais diversos âmbitos do estado e sociedade civil, com especial atenção para políticas na educação, mercado de trabalho, saúde, cultura e comunicação.

Em discurso proferido no ato de instalação do GTI, ocorrido em fevereiro de 1996, Fernando Henrique Cardoso afirma que:

O problema da valorização da população negra não é um problema burocrático, nem é um problema meramente legal, embora haja aspectos legais na questão. É muito mais do que isso. É um problema cultural, é um problema de participação, é um problema de cidadania, é um problema social. No caso brasileiro, nós temos que valorizar o fato de nós constituirmos uma sociedade multirracial. Tenho dito isso, seguidamente, nos meus pronunciamentos como Presidente da República, porque não se trata de valorizar por valorizar. É porque isso é parte constitutiva da nação. A nação brasileira se compõe dessa multiplicidade. [...] Nunca me esqueço

que, certa vez, no Rio de Janeiro, numa reunião no Itamaraty, onde mais tarde fui Ministro, um Embaixador esteve a ponto de me tirar da sala. Eu era então bastante jovem e mais impetuoso. Eu disse coisas que digo sempre. E que continuo dizendo, de forma educada, como fiz lá também nessa reunião do Itamaraty. Disse que havia preconceito no Brasil. O Embaixador considerava que isso era uma coisa contra o Brasil, contra a nossa imagem no exterior. Isso mudou muito, de lá para cá. Hoje nós sabemos que a nossa imagem no exterior não depende dessas coisas. Pelo contrário, depende de nós termos a coragem de reconhecer o que está errado e trabalharmos para modificar o que está errado. Existe sim, preconceito no Brasil. A valorização do negro implica também na luta contra o preconceito. Porque ele existe. Ele aparece muito objetivamente em termos de discriminação de salário, de não utilização de pessoas, não só de negros, mas de certos grupos raciais. O negro não é o único grupo discriminado. Há outros grupos. A formação de uma sociedade democrática implica que o Governo atue muito claramente nessa direção. Se não houver essa convergência de esforços da sociedade civil e do aparelho de Estado, não vamos conseguir, realmente, transformar numa realidade cotidiana aquilo que gostamos de ressaltar como valor. Ou seja, a tolerância, o fato de que somos capazes de conviver na multiplicidade de raças e de culturas (CARDOSO, 1998, p. 18).

O discurso de Fernando Henrique Cardoso reflete o resultado menos visível, porém com efeitos mais prolongados e profundos sobre a relação entre estado e movimento negro, da Marcha Zumbi dos Palmares. Ao incorporar o *frame* dos ativistas negros sobre o tema das desigualdades raciais no Brasil, FHC expande os contornos das estruturas de oportunidades discursivas engendradas pelo movimento em seu processo de institucionalização. Quebra-se, assim, a estratégia estatal predominante sobre a temática (KRIESI, 2004). Para efeito de comparação, enquanto presidente, José Sarney referiu-se à questão racial em poucas ocasiões e, quando o fez, reafirmou princípios culturalistas e não apresentou propostas governamentais de cunho mais político para lidar com as desigualdades raciais (GRIN, 2010). Nesse sentido, a criação do GTI constitui o primeiro passo em torno da gestação e implementação de políticas públicas racialmente sensíveis.

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

A principal conquista do GTI refere-se à relativa força com que o 1º PNDH enfatizou a necessidade de superação das desigualdades raciais para um

aprofundamento da cidadania no país. Assim, as propostas apresentadas pelo PNDH são tanto uma resposta a demandas vocalizadas pelos movimentos sociais quanto uma tentativa de redefinir o lugar do Brasil no cenário internacional, mais voltado para a promoção de justiça social em suas variadas formas.

A maior receptividade governamental em relação à temática dos direitos humanos, de maneira geral, e da implementação de políticas públicas racialmente sensíveis, de maneira particular, representa uma mudança significativa do discurso estatal predominante e se constitui em um preâmbulo para o caráter mais inclusivo-ativo, no que tange às políticas de promoção de igualdade racial, que o estado passaria a adotar a partir da 3ª Conferência Mundial Contra o Racismo (KRIESI, 2004).

Ademais, como resultado das pressões de diferentes movimentos sociais, o Governo Federal cria, em abril de 1997, a Secretaria Nacional dos Direitos Humanos (SNDH,) vinculada ao Ministério da Justiça, em substituição à SDC. Em 1º de janeiro de 1999, a SNDH foi transformada em Secretaria de Estado dos Direitos Humanos - SEDH, com assento nas reuniões ministeriais.

Várias lideranças do movimento negro têm a sua primeira inserção junto aos aparatos estatais via SNDH e buscam por em prática as propostas deliberadas no PNDH. Há, nesse processo de inclusão no estado, a criação de uma sinergia entre atores institucionais e representantes da sociedade civil, com forte impacto na agenda política de finais da década de 1990. É nesse contexto que o governo brasileiro institui o Comitê Nacional Preparatório para a Conferência de Durban, responsável por elaborar um relatório que consubstanciasse as atividades e propostas que seriam debatidas pelos representantes estatais e por organizações não governamentais brasileiras para a Conferência Contra o Racismo.

Porém, conforme afirma Grin (2010), o governo FHC, em contraste com administração subsequente, de Luiz Inácio Lula da Silva, adota uma postura titubeante frente à temática racial. Por trás de um vigoroso plano de intenções para combater as desigualdades sociais e raciais, revela-se uma disputa entre políticas universalistas (voltadas para a garantia de direitos individuais) e específicas (focadas na garantia de direitos coletivos a grupos marginalizados). Por essa razão, entre 1995 e 2000, a maior parte das políticas públicas formuladas para a população negra não chegou a ser implementada (GRIN, 2010).

3.4 Impacto Político-Institucional do Movimento Negro

Segundo Domingues (1995), a potência da subjetividade coletiva, ou seja, sua capacidade de impactar outras coletividades depende de vários fatores:

Os níveis de centramento e a intencionalidade, que dependem da sua identidade e organização, são extremamente importantes, mas a potência não pode ser derivada diretamente deles. As perspectivas e a constituição material do sistema social também são importantes nesse sentido. Devemos estar atentos para a relação entre a dimensão espaço-temporal e a potência, uma vez que, aparentemente ineficaz a curto prazo, o impacto de um sistema social sobre o desdobramento de outro sistema pode vir a ser fundamental no longo prazo (DOMINGUES, 1995, p. 163).

Ao analisarmos o trânsito institucional do movimento negro descrito nas seções precedentes dessa capítulo à luz dessa perspectiva percebemos que, embora alguns analistas, como Michael Hanchard (2001), em seu célebre estudo sobre as organizações negras paulistas e fluminenses, tenham lamentando os resultados limitados do movimento nos anos 1980 e 1990, o impacto de suas ações sobre a sociedade civil e o estado tem trazido importantes avanços para a população negra no início do século XXI.

Sem perder de vista que a causalidade coletiva pode, como sugere Domingues (1995), passar despercebida, ser largamente negligenciada ou mesmo trazer consequências não-intencionais, destaco, nos parágrafos seguintes, o fortalecimento das articulações entre movimento negro e estado durante o governo Lula. Sustentado pelo modelo teórico desenvolvido por Kriesi et al (1995), enfoco os aspectos substantivo, estrutural e sensibilizador do impacto do movimento negro sobre as arenas político-institucionais.

Dado que o impacto do movimento negro na sociedade brasileira é bastante difuso e multidimensional elegi apenas três instâncias e/ou espaços de mediação institucional como objeto de análise. São eles: a Secretaria Especial de Promoção da Igualdade Racial (Seppir), as Conferências Nacionais de Promoção da Igualdade Racial e os Programas de Ação Afirmativa no Ensino Superior Público. A escolha de tais instâncias decorre da grande repercussão que têm tido nacionalmente, do caráter controverso e polissêmico de sua elaboração/criação e da profusão de

estudos acadêmicos versando sobre seus efeitos para o projeto de identidade nacional.

Entretanto, antes de passar à análise dessas instâncias, me debruço sobre a participação do movimento negro junto à 3ª Conferência Mundial Contra o Racismo, a Discriminação Racial, a Xenofobia e Formas Correlatas de Intolerância (3ª CMR), cujos efeitos políticos nos permitem compreender com maior propriedade o contexto político que contribuiu significativamente para a celeridade na adoção de medidas políticas específicas para a população negra na década de 2000.

3.4.1 Conferência de Durban; uma nova agenda de políticas públicas para a população negra?

A historiografia do movimento negro contemporâneo elegeu quatro momentos como centrais para se entender o processo de consolidação desse movimento social e as mudanças em seus repertórios de ação coletiva e visibilidade pública. Os atos de fundação do MNU em 1978, as manifestações pelo centenário da abolição da escravidão em 1988, a Marcha Zumbi dos Palmares em 1995 e, mais recentemente, a participação dos ativistas negros brasileiros na 3ª CMR, são, segundo diversos analistas, importantes divisores de água para a ação do movimento negro (RODRIGUES, 2006; COSTA, 2006; GUIMARÃES, 2005).

Os processos sociopolíticos que levaram à participação maciça de ativistas negros na 3ª CMR são, contudo, particularmente marcantes tanto pelos seus desdobramentos posteriores quanto por acentuar o processo de consolidação e visibilidade política das organizações negras que se iniciou nos anos 1980.

Embora as Conferências da ONU contra o racismo sejam consideradas, no cenário internacional, pouco efetivas, no âmbito doméstico podem se constituir em importantes catalisadoras de transformações políticas. Tal discrepância em termos de significância remonta a 1977, ano anterior à realização da 1ª CMR em Genebra. Naquela ocasião, a Assembleia Geral das Nações Unidas adotou uma resolução equiparando o sionismo ao racismo. Como resultado, Estados Unidos e Israel se recusaram a participar da conferência, impactando negativamente os resultados dos debates realizados em Genebra. Tal fato se repetiu durante a 3ª CMR, ocorrida em

Durban, na África do Sul. Nessa ocasião, Israel e Estados Unidos se retiraram da Conferência, particularmente por discordarem das reivindicações por reparações pelo longo período de escravidão e colonização e a proposta de sanção contra Israel por conta do tratamento dado aos palestinos (TELLES, 2004). Além disso, a Declaração Final do Programa de Ação da Conferência não conseguiu o apoio e consenso almejado entre os delegados presentes à conferência. Além disso, quatro dias após o encerramento da Conferência houve o atentado às torres gêmeas, em Nova Iorque, fazendo com que todas as atenções se voltassem para esse evento, ao passo que as resoluções da 3ª CMR foram completamente obliteradas.

Para o Brasil, no entanto, e em certa medida para outros países da América Latina também, tanto os eventos preparatórios quanto os resultados alcançados na 3ª CMR tiveram efeitos sem precedentes sobre a agenda política nacional e no aprofundamento de relação sinérgica entre movimento negro e estado. Isso ocorreu devido a uma série de razões. Primeiramente, a ênfase dada pelo movimento negro à denúncia do mito da democracia racial teve forte impacto na estratégia estatal predominante, em que agentes institucionais passam a reconhecer o racismo como um eixo político-analítico importante para se entender as desigualdades sociais no país. Houve também, especialmente a partir de finais da década de 1980, uma crescente participação do movimento negro brasileiro em redes transnacionais de ativismo, que ajudaram a fortalecer e transformar as organizações negras nacionais para torná-las mais eficazes. Um efeito subjacente ao fortalecimento de tais redes diz respeito a um incremento do escrutínio público dos movimentos sociais em relação à ação do estado, expondo as discrepâncias entre seu discurso internacional e suas práticas domésticas. Ademais, as Conferências Mundiais da ONU são fóruns que os estados acessam para aumentar seu prestígio internacional, o que os torna ainda mais vulneráveis à pressão de redes transnacionais de ativismo e, portanto, mais propensos a comprometer-se a promover ações que reforcem o prestígio alcançado (TELLES, 2004).

Assim, no intervalo de duas décadas, por conta das pressões vindas do movimento negro, o estado brasileiro passa de uma estratégia predominante negacionista a uma estratégia afirmativa-propositiva sobre o peso do racismo em constranger oportunidades individuais, sociais e políticas de afro-brasileiros. As instituições políticas também passam a se abrir, com o estado deixando de ser exclusivo-ativo para adotar uma postura mais inclusiva-ativa (KRIESI, 2004;

DRYZEK, 1996). Não por acaso, coube ao estado brasileiro, em conjunto com fundações internacionais, a condução dos processos preparatórios para a 3ª CMR comprometendo-se, inclusive, a qualificar o discurso da delegação oficial a partir dos interesses vocalizados pelos ativistas negros durante a realização dos encontros pré-conferência.

Essa coalizão de forças entre estado e movimento negro, todavia, não acontece na ausência de conflitos, como demonstra o racha entre ativistas e integrantes da Fundação Cultural Palmares no primeiro encontro preparatório para a 3ª CMR:

Antes das conferências internacionais, o diálogo do movimento negro com o governo havia quase sempre sido intermediado pela Fundação Cultural Palmares, desde sua criação em 1988. Na primeira conferência preparatória para a Conferência Mundial contra o Racismo, realizada em Genebra entre os dias 1º e 5 de maio de 2000, esse monopólio seria quebrado e o governo brasileiro iria logo mostrar sinais de que buscava um diálogo com o movimento negro organizado. Embora o governo brasileiro tivesse se comprometido em sediar uma reunião regional das Américas para preparação da Conferência Mundial, a representante da Fundação Palmares anunciou que o Brasil não mais seria o anfitrião, alegando que os líderes negros não queriam que a conferência fosse no Brasil. Isso foi uma declaração insincera considerando-se os esforços dos líderes do movimento negro em informar seus membros sobre a Conferência. Além disso, era especialmente chocante dada a presença dos líderes do movimento negro. Embora o chefe da missão brasileira em Genebra mais tarde tenha citado fatores de ordem financeira como razão para não hospedar as reuniões locais, esse argumento era igualmente não convincente considerando-se que essas conferências são subsidiadas e que países pobres como o Senegal e o Iraque foram anfitriões das Conferências para a África e a Ásia. A razão real parecia ser a preocupação do governo com o rápido desmoronamento da imagem internacional de tolerância racial do Brasil e com o fato de que tal conferência chamaria a atenção para as reivindicações do movimento negro. Apenas dez dias antes, no dia 22 de abril, o Brasil comemorava os 500 anos da chegada à sua costa de navegadores portugueses com uma celebração presenciada pelos principais dignitários, incluindo o Presidente Cardoso, na praia onde esse evento histórico ocorreu. Por vários dias, trabalhadores rurais sem terra, negros e índios que protestavam pacificamente contra o que seria a comemoração de 500 anos de exploração europeia foram impedidos de chegar ao local da cerimônia oficial, próximo a Porto Seguro, Bahia. Apesar de terem permissão garantida por decisão judicial, quando eles tentaram marchar até o local, no dia da cerimônia, foram detidos, e vários brutalmente espancados pela polícia em um evento amplamente transmitido pela mídia internacional (TELLES, 2004, p. 64-5).

Como o governo brasileiro se manteve irredutível em sua decisão de não hospedar a conferência regional, o Alto Comissariado das Nações Unidas optou por realizá-la em Santiago do Chile. Entre os encontros de Genebra e Santiago, foram realizadas duas importantes reuniões nacionais envolvendo lideranças do

movimento negro. A primeira foi um encontro nacional organizado pela CONEN, com vistas a definir os objetivos para participação do movimento negro no evento do Chile (TELLES, 2004). Além disso, integrantes da diretoria do *International Human Rights Law Group*, principal entidade responsável pela organização da 3ª CMR, vieram pessoalmente ao Brasil capacitar advogados e ativistas negros sobre questões técnicas e assuntos substantivos que viriam a ser discutidos durante a Conferência e em seus eventos preparatórios (TELLES, 2004).

No momento das preparações oficiais para a Conferência Mundial, a *Southern Education Foundation* organizou um consórcio internacional de pesquisadores e ativistas para discutir relações humanas no Brasil, África do Sul e Estados Unidos, entre 1997 e 2000, e propor ações para superar as consequências do racismo (TELLES, 2004). Representante brasileira nesse grupo, Edna Roland relata o histórico das reuniões e seus desdobramentos para sua participação na 3ª CMR:

E tem uma coisa eu acho que é importante também, pelo menos vai ser importante, no papel que eu venho a jogar depois em Durban, é o fato de que, em 1996, seguia um projeto internacional, Estados Unidos, Brasil e África do Sul, que foi a Iniciativa Comparativa de Relações Humanas, coordenado por Lynn Walker Huntley, uma ex-funcionária da Fundação Ford que foi trabalhar em uma instituição de educação e estudos do Estado Unidos em Atlanta, a Southern Education Foundation. E ela constitui um comitê, um grupo de trabalho internacional que deveria ser constituído por dois homens, um branco e um negro, e duas mulheres, uma branca e uma negra, em cada um dos três países, e as pessoas tinham que falar inglês porque não havia disponibilidade de tradução em muitas das reuniões. Eu ainda estava no Geledés, e ela acaba me indicando para ser a mulher negra que vai fazer parte desse grupo de trabalho. O homem negro que deveria ter feito parte é Milton Santos, que acabou não aceitando. O homem branco foi Paulo Sérgio Pinheiro, e a mulher branca foi Ana Maria Brasileiro que estava então no BID. E isso é importante porque a Iniciativa Comparativa de Relações Humanas coloca em contato estudiosos, pesquisadores e militantes dos Estados Unidos, do Brasil e da África do Sul. E quando se faz a primeira reunião que discute a pauta da Conferência Mundial Contra o Racismo, em Bellagio, Lynn Huntley deu muitos aportes para a discussão de qual deveria ser a agenda da Conferência Mundial Contra o Racismo. Em 2000, quando se está iniciando o Processo Preparatório para Durban, a primeira reunião, a primeira PrepCon, em Genebra, foi um desastre. Foi a reunião em que o governo brasileiro informa que não se responsabilizaria pela organização da Conferência Regional. Então o governo brasileiro sai fora, e duas semanas depois tem uma reunião dessa Conferência na Cidade do Cabo, em que havia 22 militantes negros brasileiros. É a primeira vez que eu vi isso acontecer, você ter uma delegação de 22 negros brasileiros em uma conferência internacional entre homens e mulheres. E foi nessa reunião em que estavam Sueli [Carneiro], Hélio Santos, que eu digo: 'essa Conferência, era Durban, vai ser muito maior do que todos nós. Ainda que nós pudéssemos contar, no limite da nossa capacidade, todos nós, e que nós fizéssemos todos os acordos políticos, todas as alianças políticas entre nós, nós ainda seríamos poucos. Seríamos insuficientes para enfrentar as tarefas políticas que essa Conferência vai exigir de nós'.

Para além dos conflitos com o estado, também houve muita disputa interna entre as organizações do movimento negro, sobretudo no que se refere à alocação de recursos para as ONGs participantes do processo de Durban, que acabou sendo centralizada nas mãos de poucas organizações do Sudeste, evidenciando as disparidades de poder político e econômico entre os mais diversos grupos que compunham, à época, o movimento negro.

Edna Roland revela que, apesar dos conflitos internos e externos vividos pelos ativistas negros envolvidos no Processo de Durban, a experiência anterior de alguns militantes com conferências das Nações Unidas foi fundamental para influenciar as propostas que a delegação oficial brasileira viria a apresentar.

Em suas próprias palavras:

Como eu tinha participado do Cairo e lá eu tinha tido uma manhã em que tive algumas horas acompanhando o embaixador brasileiro e observando o que acontecia, eu tinha aprendido que o importante era assessorar o embaixador para que ele fizesse as intervenções pelo Brasil. Então, quando cheguei em Santiago, tinha um lugar que era o comitê principal, aí todo mundo foi pro comitê principal, que era um grande salão onde tinha os grandes discursos. Mas numa conferência as coisas nunca são o que se pensa que elas são, os nomes das coisas, os nomes das coisas não representam o que elas são, aí eu fui procurar uma outra sala, e encontrei uma salinha escondida, era o Comitê de redação. E aí eu fui pra essa sala, vi o embaixador brasileiro e aí eu grudei no embaixador brasileiro, atrás dele, e ficava observando os debates. Então, a partir da experiência que eu tinha tido anteriormente em Cairo, sabia que a coisa fundamental era passar informação para que o embaixador brasileiro defendesse as posições que nos interessassem. E, com isso, ele chegou ao ponto de solicitar que eu, em alguns momentos, falasse pelo Brasil, e fiquei meio apavorada por estar representando o Brasil num espaço desse. E me enviou também para negociar os textos que estão na Declaração de Santiago.

Nessa linha, ainda que contando com inúmeros conflitos, a participação do Brasil foi expressiva durante os eventos preparatórios e na 3ª CMR propriamente dita. Segundo Telles (2004), o governo brasileiro nunca havia investido tanto em apoiar movimentos sociais em uma Conferência da ONU. A delegação brasileira, composta por 50 integrantes, incluía o Ministro da Justiça, o Secretário de Direitos Humanos, além de deputados federais e outras autoridades. Ativistas do movimento negro, apoiados pela Fundação Ford, governos locais ou viajando com recursos próprios, perfaziam aproximadamente 200 integrantes (TELLES, 2004). Ademais, o governo brasileiro, através do embaixador Gilberto Vergne Saboia, pleiteou que um dos cargos da Conferência fosse destinado a um integrante da delegação brasileira.

Nesse contexto, é sugerido o nome de Edna Roland para representar formalmente a delegação brasileira junto à Conferência.

O embaixador Saboia me telefonou dizendo que o governo brasileiro tinha condições de ter um cargo lá na Conferência, e que eles avaliavam que o cargo que eles preferiam era o cargo da relatoria geral, porque a presidência já ia ser da África do Sul, depois tinha três vice-presidências, mas o Brasil não queria ser um desses três, ele preferia um cargo que fosse um cargo único, que era o cargo da relatoria, e que o governo pensava que esse cargo deveria ser assumido por uma pessoa da sociedade civil, dado o caráter dessa Conferência, e para simbolizar as relações que estavam havendo entre o governo e a sociedade civil. Por isso, eles consideravam que eu teria todas as condições para exercer essa função. Pedi um tempo pra pensar, e consultei alguns companheiros e companheiras do movimento negro e da minha organização, consultei também os búzios, e todas as respostas foram positivas. E decidi, então, aceitar. O meu nome foi apresentado à mesa diretora na véspera da Conferência e, quando eu chego, lá fico sabendo que a África do Sul tinha solicitado a presidência do Programa de Ação, que vinha sendo exercida pelo embaixador brasileiro. Então, com isso, o único espaço formal que o Brasil ia ter na Conferência ia ser através de mim, no cargo da relatoria.

O esforço empreendido pelas autoridades brasileiras, bem como a indicação de Edna Roland para o segundo posto na hierarquia da 3ª CMR, o de Relatora Geral, geraram grande visibilidade midiática para o movimento negro brasileiro e, assim:

Enquanto ativistas participavam da conferência paralela das entidades não governamentais (ONGs) em Durban nos dias que antecederam a conferência oficial, o Brasil vivia uma transformação histórica na forma como a mídia abordava as questões raciais. Como descreviam alguns ativistas do movimento negro, 'a questão racial estava pegando fogo'. Na semana anterior e durante a primeira semana da conferência, os maiores jornais brasileiros publicaram matérias diárias sobre questões raciais, racismo e sobre a Conferência Mundial. Durante a semana entre os dias 25 e 31 de agosto, os cinco maiores jornais brasileiros publicaram cerca de 170 artigos, editoriais, cartas e opiniões, fato sem precedentes na história jornalística do Brasil, em que as questões de raça eram tratadas como sendo de pouco interesse do público e artigos sobre esse assunto eram publicados apenas ocasionalmente (TELLES, 2004, p. 70-1).

A aprovação da Declaração e do Programa de Ação de Durban, em que a maioria das reivindicações estabelecidas na Conferência Preparatória Regional das Américas, ocorrida em Santiago do Chile, é incorporada, representa de maneira inequívoca esse protagonismo das organizações negras brasileiras, já que foram elas as principais responsáveis pela influência para que a Declaração de Santiago contivesse a exigência por reparações e/ou ações afirmativas, por exemplo. Assim, o

parágrafo 5 do Programa de Ação da Conferência de Durban recomenda aos estados e Organismos Internacionais que:

elaborem programas voltados para os afrodescendentes e destinem recursos adicionais aos sistemas de saúde, educação, habitação, eletricidade, água potável e às medidas de controle do meio ambiente, e que promovam a igualdade de oportunidades no emprego, bem como outras iniciativas de ação afirmativa ou positiva (Declaração e Programa de Ação de Durban, 2001).

Os documentos aprovados em Durban contribuíram para que as lideranças do movimento negro exigissem do estado brasileiro o cumprimento das metas estabelecidas no Programa de Ação da Conferência, abrindo espaço para a discussão sobre medidas reparatórias e de ação afirmativa, políticas específicas para mulheres negras, entre outras questões fundamentais para se alcançar a igualdade racial no país.

No Brasil, o pós-Durban é marcado pelo aprofundamento da institucionalização político-estatal da questão racial. Pouco mais de um mês após o encerramento da 3ª CMR, a Assembleia Legislativa do Rio de Janeiro (ALERJ) instituiu, por unanimidade, o sistema de cotas raciais nas universidades estaduais fluminenses. Por se tratar de uma decisão legislativa, o programa proposto no Rio de Janeiro, diferentemente das medidas administrativas preconizadas pelo governo federal, não poderia ser facilmente anulado por parte de uma nova administração (TELLES, 2004).

No âmbito federal, ainda sob a administração de FHC, também percebe-se os efeitos de Durban. Entre as medidas propostas pelo Governo Federal destacam-se: o Programa Nacional de Ações Afirmativas (lançado por decreto presidencial em maio de 2002), o Conselho Nacional de Combate a Discriminação, o Programa Diversidade na Universidade e o Programa Brasil Gênero e Raça, vinculado ao Ministério do Trabalho. Porém, a única proposta que chegou a ser implementada, sendo, inclusive, mantida durante o governo Lula, foi o Programa de “bolsas-prêmio para a diplomacia”, do Ministério das Relações Exteriores (JACCOUD; SILVA; ROSA; LUIZ, 2009).

Diante do exposto, essa mudança de posição do estado sobre a necessidade de políticas públicas para enfrentar a desigualdade racial pode ser creditada a três fatores interconectados: o processo de democratização; as reivindicações dos

ativistas da sociedade civil e as redes transnacionais de cooperação. O processo de democratização, por si só, não seria o bastante para por fim ao mito da democracia racial e alterar a estratégia estatal predominante. Em 1988, com a promulgação da Constituição, um grande passo (discursivo) foi dado, mas as instituições estatais mantiveram-se fechadas para debater as fontes estruturais de racismo, mantendo as discussões ao nível da superfície e com prevalência de medidas simbólicas e/ou de cunho individualista (GUIMARÃES, 2002).

Foi apenas a partir do governo FHC que o processo de abertura institucional tomou fôlego, mas ainda assim de forma ambígua e incompleta. A Marcha Zumbi dos Palmares e a criação do GTI fortaleceram o movimento negro e garantiram uma maior adesão do estado a suas reivindicações. Por fim, a vontade expressa pelo governo de desempenhar um papel mais relevante no cenário internacional, projetando uma imagem progressista pela defesa dos direitos humanos e justiça social, solidificou uma estrutura de oportunidades políticas para o movimento negro, cujo ponto marcante foi o endosso governamental a programas de ação afirmativa como uma solução legítima para a desigualdade racial no Brasil.

3.4.2 O Governo Lula e as Políticas de Promoção da Igualdade Racial

Em 2003, com a posse do governo de Luiz Inácio Lula da Silva inovações significativas no que se refere à promoção da igualdade racial são estabelecidas. No âmbito da administração federal, é criada a Seppir, com *status* de ministério. Além disso, o governo Lula procurou intensificar a interlocução com a sociedade civil tanto por meio da criação e/ou reformulação de Conselhos de Participação Popular como por via das Conferências Nacionais de Políticas Públicas.

Dando prosseguimento a um processo que se iniciou nos anos 1990, os ativistas negros têm sido personagens-chave nesse novo cenário político nacional. Para o escopo deste trabalho, analisarei três instâncias nas quais a interlocução entre ativistas negros e instituições estatais tem sido extensiva e profícua. São elas: Seppir, Conferências Nacionais de Promoção da Igualdade Racial, Programas de Ação Afirmativa no Ensino Superior Público.

3.4.2.1 Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial

A repercussão da 3ª CMR no Brasil encontra na criação da Seppir seu ponto alto, dando prosseguimento a uma tendência iniciada nos últimos anos do governo FHC, com a adoção de cotas raciais no ensino superior, bem como a implementação de políticas públicas de recorte racial no âmbito do trabalho, da saúde e do setor agrário (MAIO; MONTEIRO, 2005). A Seppir foi oficialmente criada em 21 de Março de 2003. Trata-se da principal conquista dos movimentos negros brasileiros contemporâneos, pois mais do que garantir visibilidade a demandas de ativistas da sociedade civil, integra-os no aparato estatal, possibilitando que contribuam para a definição e acompanhamento de políticas públicas.

Nesse ponto, serviram de referência para a criação da Seppir algumas experiências institucionais anteriores, como os Conselhos e Secretarias da Comunidade Negra em municípios e estados administrados pelo PT como São Paulo, Belo Horizonte e Porto Alegre. Ainda em 2002, durante o período eleitoral, o PT organizou cinco seminários regionais e um nacional para que ativistas negros apresentassem propostas que viriam a compor o programa de governo. O Programa Brasil sem Racismo, fruto desses seminários, apontou para a necessidade de criação de um órgão federal devotado à promoção de políticas de igualdade racial (ABREU; TIBLE, 2012). Matilde Ribeiro reflete sobre esse processo:

A Seppir é criada em 2003, antes dela teve todo um processo inovador na constituição de um órgão de governo. Teve a campanha do presidente Luiz Inácio Lula da Silva. Passei a fazer parte da coordenação da campanha, a partir de uma negociação da Secretaria Nacional de Combate ao Racismo do PT com a direção do PT. Foi uma negociação que possibilitou que uma pessoa, em nome dessa Secretaria, incorporasse uma coordenação política com a responsabilidade de preparar um programa específico para políticas raciais. Então, nesse momento eu morava e trabalhava em Santo André [SP]. Não atuava no cenário nacional, estava bem local. Já havia passado pelo nacional e tinha achado um lugar quentinho, trabalhando bastante em uma cidade que possibilitava um trabalho na área de participação popular. Meu cargo em Santo André era ser assessora dos direitos da mulher. Era um domingo, e recebi uma ligação dos companheiros que atuam no PT. Foram três ligados ao movimento negro que fizeram essa negociação sem me avisar. Foi o Martsv que hoje trabalha na Fundação Palmares; o Flávio Jorge que trabalha aqui na Fundação Perseu Abramo e o Carlos que acho que trabalha na secretaria de Direitos Humanos de Corumbá [MS]. Então, os três fizeram essa negociação e chegaram à conclusão de que teria que ser uma pessoa com experiência técnica e política para incorporar esse grupo e lá fui eu. No início eu resisti, não estava planejada pra isso, mas depois eu entendi a dimensão da tarefa e passei a exercitá-la de maneira a

agregar pessoas. Final da campanha. Lula eleito. Uma situação política diferenciada. Ele já tinha tentado 3 vezes antes ser presidente do Brasil, então foi um rebusteio na vida de todo mundo. Começou, então, o trabalho da equipe de transição de governo, também por indicação dos presidentes. Fernando Henrique indicou seu grupo, e Lula indicou o dele. Eu passei então a compor a equipe de 51 pessoas que tinham a incumbência de fazer a relação com o governo Fernando Henrique e identificar na estrutura do governo federal como tinham sido desenvolvidas as ações em várias áreas. Eu, então na área de políticas para a igualdade racial. Isso então gerou um relatório de transição. E nesse processo, começou a ser negociada a Seppir. Aliás, negociado um órgão para tratar das políticas raciais. Esse órgão não tinha corpo, formato, isso quer dizer que foi produto de uma negociação ferrenha. Lula tomou posse em primeiro de janeiro e não anunciou a criação desse órgão, então nós passamos ainda três meses negociando. Uma negociação que envolveu movimento negro, representações das entidades e também envolveu o partido e o governo. E nesse momento, então, à medida que isso era discutido, chegou a hora de definir que órgão era esse e quem gestaria esse órgão. Aí acirrou a disputa, até então eu ainda não tinha passado por uma situação desse tipo enquanto uma relação movimento negro e governo. Surgiram vários candidatos a ministro e ministra, sendo que eu era a única que tinha passado por esse processo que acabei de descrever, mas isso não me dava a condição de ser a pessoa. Era outro momento. Eu tinha cumprido um papel e, à medida que o presidente resolveu criar a Seppir, caberia a ele escolher quem seria a/o ministro(a). Eu não conhecia o presidente Lula pessoalmente, conhecia como militante. [...] Quando ele me chamou para conversar sobre a decisão de quem seria ministro ou ministra, ele fez inclusive uma brincadeira: eu levei um dossiê com os apoios, *curriculum*, tudo isso. Ele folheou e disse: 'Ah, você tem uns cursinhos a mais que eu!' (risos). Então começamos a conversar. Ele fez uma entrevista comigo, ele tinha várias outras possibilidades. Enfim, eu assumi a secretaria que foi criada no dia 21/03/2003 ainda com um foco meio genérico, porque são 500 anos de história do Brasil. Eram... 503 anos e tinha demandas do movimento negro de tonelada (RIBEIRO apud SILVA, 2012, p. 179-80)

Assim, coube à própria Matilde Ribeiro, importante ativista no campo dos direitos raciais e de gênero, com passagens pelo movimento sindical, de mulheres negras e membro do PT, a tarefa de administrar a nova pasta. Em seu discurso de posse, a ministra afirmou que:

A agenda da igualdade racial nunca teve esse *status* dentro da estrutura do governo federal. Nossa missão é coordenar as políticas de governo e manter relação com a sociedade civil considerando a importância de avanço das ações afirmativas e inclusão dos grupos discriminados do ponto de vista racial e étnico (RIBEIRO apud GRIN, 2010, p. 135).

Além da Seppir, foram criadas, ainda em 2003, duas outras instituições voltadas para a proposição de políticas públicas racialmente sensíveis. O Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial (CNPiR), órgão colegiado de caráter consultivo vinculado à Seppir, cujo objetivo é propor políticas de combate ao racismo, ao preconceito e à discriminação e de promoção da igualdade racial; e o

Fórum Intergovernamental de Promoção da Igualdade Racial (FIPIR), entidade que congrega organismos executivos estaduais e municipais – secretarias, coordenadorias, assessorias, entre outras – voltados para a questão racial, com o intuito de articular os esforços dos três níveis de governo para implementar políticas de promoção da igualdade racial.

Com o objetivo de promover a igualdade racial de forma ampla, a Seppir atua a partir da perspectiva da transversalidade ministerial, influenciando para que os demais ministérios incluam em suas agendas políticas medidas racialmente sensíveis. São exemplos dessa transversalidade medidas tais como a realização de censos étnico-raciais em escolas; proposição de políticas públicas de saúde para a população negra e recomendação de elaboração de livros didáticos realçando traços positivos da negritude e africanidade. No que tange à educação básica, a aprovação da Lei 10.639 de 2003, que versa sobre a obrigatoriedade da temática “História e Cultura Afro-Brasileira” no currículo oficial da rede de ensino, representa certamente uma tentativa de reinterpretar a história racial brasileira.

São exemplos de outras medidas pela Seppir: Decreto n. 4.887, que regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades de quilombos; Instituição do Grupo de Trabalho Interministerial sobre Quilombos; assinatura de um Termo de Compromisso entre a Seppir e o Ministério da Saúde para a implementação de uma Política Saúde para a População Negra; Celebração de acordo com a Organização Internacional do Trabalho (OIT), visando à capacitação de gestores públicos para implementar políticas de igualdade de gênero e de raça; Celebração de Protocolo de Intenções envolvendo a Seppir, o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (Mesa) via Programa Fome Zero e a Fundação Cultural Palmares, o qual busca por melhoria das condições de vida de 15 mil famílias em mais de 150 comunidades remanescentes de quilombos (JACCOUD; SILVA; ROSA; LUIZ, 2009).

A institucionalização da Seppir também traz consigo dilemas de ordem interna, como, por exemplo, ponderações sobre quais seriam os melhores quadros saídos dos movimentos negros habilitados a ocupar posições dentro da secretaria e, em que medida, tais lideranças representariam, de fato, o grosso da população negra brasileira. Nesse sentido, a relação da Seppir, enquanto instituição estatal,

com lideranças do movimento negro, é marcada por algumas contradições, pois, como aponta Luiza Bairros, atual ministra da Seppir:

Você quase não tem outros lugares para se expressar politicamente. As pessoas negras vão para o partido político, estão lá em grandes números, mas você não tem lideranças de expressão negras nacionalmente reconhecidas. Não tem. Muitas pessoas vão para o partido político e acabam voltando para cá, porque aqui vão ser ouvidas, vão ser consideradas. [...] na verdade, querendo ou não, a Seppir é decorrência do movimento negro. E ela é, no âmbito institucional, outro espaço também reduzido como o movimento negro. Talvez, menor ainda. Acho que o mesmo poderia ser dito em relação à Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM), que também surgiu de um processo provocado pelo movimento de mulheres. Em termos institucionais, é sempre muito difícil corresponder ao que seria a expectativa de um movimento social (BAIRROS apud ALVAREZ, 2012, p. 845-46).

Outro fator limitador do alcance político da Seppir está, segundo Luiza Bairros, na maneira precária como a Secretaria tem sido instituída:

Digamos que a Esplanada dos Ministérios seja representativa do tamanho do governo. Nós somos dois andares, aliás, um e meio. Entendeu? Quando cheguei aqui, usava a seguinte expressão que deu certa confusão, inclusive: a Seppir bateu no teto. Eu fui ter a dimensão mais exata do que é a expressão 'teto de vidro' quando cheguei aqui, porque era assim mesmo que me sentia olhando lá para cima, vendo possibilidades infinitas para o trabalho. As possibilidades que temos aqui são fantásticas, fantásticas! Mas você não fura o teto. Também existe uma demanda, uma expectativa das pessoas negras de virem trabalhar na Seppir. Mas não tem quase ninguém que demande trabalhar no Ministério da Saúde, no Ministério da Educação, no Ministério da Ciência e Tecnologia, no Ministério do Trabalho, entendeu? As pessoas que adquiriram dentro do Estado as competências para trabalhar o racismo ou a promoção da igualdade racial na gestão pública não são absorvidas por essas outras estruturas. [...] Aqui as suas possibilidades de articulação são muito grandes. Mas o que acontece, essa é uma discussão que a gente vai ter que enfrentar, é que o modelo tem que ser revisto. Precisa ter o ministério específico? Sim. A gente vai precisar de ministério das mulheres e de igualdade racial ainda por algum tempo. Agora, você tem que criar meios de fazer com que a articulação a partir do ministério específico tenha vida, tenha sustentabilidade dentro dos demais (BAIRROS apud ALVAREZ, 2012, p. 846).

A questão da sustentabilidade, como bem aponta Luiza Bairros, é o calcanhar de Aquiles da Seppir. Há um risco permanente de que governos menos alinhados com a luta antirracista venham a destituir a Secretaria no futuro, ou que a temática racial seja repensada em outros termos, de modo a abrir espaço para a extinção da pasta. Garantir a sustentabilidade da Secretaria passa, nesse contexto, pela aproximação com outros setores do governo, com o intuito de ampliar o caráter

transversal das políticas de igualdade racial. Mais uma vez, retomo a esclarecedora fala de Luiza Bairos a esse respeito,

Os ministérios poderiam ter algum tipo de estrutura, um núcleo, talvez, para trabalhar a promoção da igualdade de forma consistente. Isso teria que ser ligado ao gabinete do ministro ou à secretaria executiva do ministério, de maneira que essas questões tivessem o poder de penetrar na estrutura. No caso da Seppir, que tem uma equipe extremamente reduzida, a inexistência de contrapartes na maioria dos ministérios obriga a gente, o tempo inteiro, a provocar o diálogo com os outros órgãos para não deixar que as coisas morram lá dentro. [...] A gente trabalhou muito esse ano na relação com os demais ministérios. Agora no início de janeiro [de 2012], vamos ver o que resultou dos novos acordos e pactuações e qual a estratégia para assegurar que isso realmente seja executado. É um trabalho permanente. Mas no Ministério da Educação, tem um lugar em que essas questões são tratadas, existe uma interlocução bem definida. No Ministério da Saúde, ainda não conseguimos a criação de uma instância específica, embora o tema da saúde da população negra seja trabalhado lá. No Ministério do Trabalho tem muito pouco para além do que a gente provoca e por aí vai (BAIROS apud ALVAREZ, 2012, p. 847-48).

Por fim, aliados aos problemas de sustentabilidade, a Seppir enfrenta problemas de ordem orçamentária. Em 2003, a Secretaria não teve dotação orçamentária, pois havia sido criada naquele ano. No ano de 2004, seu orçamento foi da ordem de R\$ 17,2 milhões, dos quais 13% foram destinados ao pagamento de pessoal e encargos sociais; 7% foram transferidos para municípios; e 24% eram destinados a entidades privadas que viessem a estabelecer convênios com a Seppir. Entre 2005 e 2010, o orçamento médio anual da Seppir foi de R\$ 16 milhões. Para efeito de comparação, a Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM), que foi criada na mesma época do que a Seppir e tem objetivos semelhantes, teve recursos orçamentários da ordem de R\$ 61 milhões para 2010, em contraste com os R\$ 20 milhões destinados à Seppir. Uma das justificativas para o baixo orçamento da Secretaria está relacionada ao fato de a Seppir não ser um órgão executivo, gestor de programas, mas de assessoria, consulta, articulação e coordenação.

3.4.2.2 Conferências Nacionais de Promoção da Igualdade Racial

As Conferências Nacionais de Políticas Públicas fazem parte de um amplo leque de experiências de participação democrática em curso no Brasil desde o período da redemocratização, na década de 1980. Juntamente com experiências

mundialmente conhecidas, como o Orçamento Participativo e os Conselhos Municipais, as Conferências procuram promover cidadania ao mesmo tempo em que estabelecem maneiras compartilhadas de gestão da coisa pública (AVRITZER, 2002, 2009; POGREBINSCHI, 2010).

As Conferências são espaços públicos de participação e deliberação de políticas públicas, organizadas tematicamente de modo a envolver paritariamente governo e sociedade civil (POGREBINSCHI, 2010). As Conferências são normalmente precedidas de etapas municipais, estaduais ou regionais, de onde são eleitos delegados que participam na etapa nacional. Nessa perspectiva, no ato da Conferência, fica garantida a participação igualitária por regiões do país, e se produzem propostas de políticas públicas de caráter mais global. De acordo com Pogrebinski (2010), entre 1988 e 2009, foram realizadas 80 conferências nacionais no país, abrangendo as seguintes temáticas: saúde; meio ambiente; estado, economia e desenvolvimento; educação, cultura e assistência social; direitos humanos; e minorias.

De todas as conferências nacionais realizadas no país desde 1988, 20 foram de minorias. São elas: direitos da pessoa idosa; direitos da pessoa com deficiência; gays, lésbicas, bissexuais, travestis e transexuais; povos indígenas; políticas públicas para as mulheres; direitos da criança e do adolescente; juventude; promoção da igualdade racial; e 'comunidades brasileiras no exterior'. Com exceção das conferências de direitos da criança e do adolescente, realizadas desde 1997, todas as demais conferências de minorias começaram a ser realizadas a partir de 2003, com o início do governo Lula. Para o escopo deste trabalho enfocaremos de modo mais detido a atuação das ativistas negras junto às conferências promoção da igualdade racial.

Em 2005, foi realizada a 1ª Conferência Nacional de Promoção da Igualdade Racial (CONAPIR), cujo objetivo era a formulação de um Plano Nacional de Políticas de Promoção da Igualdade Racial e avaliar a atuação da Seppir na promoção da igualdade racial. A 2ª Conferência, realizada em 2009, deu continuidade aos trabalhos iniciados no encontro anterior e procurou consolidar e avaliar a implementação do Plano Nacional proposto em 2005.

A 1ª CONAPIR foi precedida por um total de 1.332 encontros municipais, 26 estaduais e 1 no Distrito Federal. Durante as etapas que antecederam a Conferência, houve a participação de 92.750 pessoas de todos os estados da

federação. Do total de participantes, foram eleitos 850 delegados para representar entidades da sociedade civil e governos locais na Conferência. Ao todo, 1.019 delegados participaram da CONAPIR, dos quais 501 (49,2%) eram representantes da sociedade civil; 168 (16,5%) de governos municipais; 106 (10,4%) do Governo Federal; 75 (7,4%) de governos estaduais; 73 (7,1%) da CNPIR; 48 (4,7%) de comunidades indígenas; e outros 48 de comunidades quilombolas (BRASIL, 2005).

Os trabalhos da 1ª CONAPIR foram divididos em 12 Grupos de Trabalho, a saber: 1) Trabalho/Desenvolvimento; 2) Educação; 3) Saúde; 4) Diversidade Cultural; 5) Direitos Humanos e Segurança Pública; 6) Comunidades Quilombolas; 7) Povos Indígenas; 8) Juventude; 9) Mulheres; 10) Política Internacional; 11) Religiões e; 12) Fortalecimento de ONGs antirracismo.

Para a 2ª CONAPIR, houve uma alteração no que tange às etapas anteriores à realização da Conferência Nacional. Por conta de dificuldades orçamentárias, foram realizados apenas encontros estaduais. Em sua etapa nacional, a Conferência contou com a participação de aproximadamente 1.500 delegados representando entidades da sociedade civil e esferas governamentais. Houve também uma redução de eixos temáticos na segunda edição da CONAPIR, com a divisão dos trabalhos em nove grupos de trabalho: 1) Educação; 2) Cultura; 3) Controle Social; 4) Saúde; 5) Terra; 6) Segurança e Justiça; 7) Trabalho; 8) Política Nacional e; 9) Política Internacional (BRASIL, 2009).

Em ambas as Conferências, houve uma prevalência de temas sociais, voltados fortemente para a melhoria das condições socioeconômicas das populações negras e indígenas. Na 1ª CONAPIR, 10 dos 12 grupos de trabalho se referiam a esses temas e, na 2ª, foram 6 de 9 (BRASIL, 2005, 2009). Outro fato relevante a ser ressaltado é que, de acordo com Pogrebinschi (2010), as diretrizes aprovadas nas conferências nacionais de minorias tendem a ser predominantemente de natureza administrativa (àquelas cujas reivindicações se dirigem ao poder executivo), deixando de lado as de natureza legislativa (dirigidas ao poder legislativo). Em sua primeira edição, a CONAPIR produziu 1.048 deliberações e, na segunda, 761, sendo que 77.2% dessas deliberações foram de natureza administrativa (POGREBINSCHI, 2010).

Para Pogrebinschi (2010), a prevalência de deliberações administrativas sobre legislativas pode ser explicada por três motivos. Primeiro, os participantes das conferências parecem considerar que o executivo responde de modo mais efetivo e

rápido às suas demandas. Segundo, uma parte significativa das deliberações administrativas requerem a implementação de medidas já estabelecidas em lei. Por fim, lideranças de organizações negras estão presentes no Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial, que conta com a participação paritária de representantes da sociedade civil e do executivo. E os conselhos de políticas públicas têm, por sua vez, papel determinante nas conferências de minorias.

Após as deliberações serem aprovadas pelos delegados das Conferências um documento oficial é elaborado e encaminhado para o poder executivo e legislativo para que seja executado. O executivo tem respondido às demandas vocalizadas nas conferências por meio de uma série de decretos presidenciais e da aprovação do Plano Nacional de Promoção da Igualdade Racial em 2009. Já no legislativo, 18,3% de todas as leis e emendas constitucionais implementadas entre 1988 e 2009 contemplavam medidas de interesses de grupos minoritários expressas através de Conferências (SANTOS; POGREBINSCHI, 2009).

Para além das hipóteses aventadas por Pogrebinschi (2010), há que se ressaltar também o caráter transversal das conferências de minorias. Por lidarem com temas de reconhecimento e redistribuição, essas conferências tendem a priorizar a confecção de deliberações interseccionais, que precisam, para se efetivar, de maior entrosamento político entre diferentes setores do estado e dotações orçamentárias mais vultosas. Por essa razão, faz sentido que as resoluções da CONAPIR se dirijam eminentemente para o poder executivo, cuja capacidade de mediação política entre diferentes esferas estatais e influência sobre a alocação de recursos financeiros ser mais acentuada do que o poder legislativo.

O grau de influência que as conferências exercem sobre o poder público também precisa ser escrutinado. A maioria das conferências nacionais de políticas públicas tem caráter consultivo, ou seja, embora convocadas e financiadas pelo Governo Federal, suas decisões não precisam ser obrigatoriamente acolhidas pelo estado. Assim, a capacidade que tais conferências têm de influenciar a agenda política governamental varia bastante, a depender do contexto sociopolítico em que elas ocorrem.

As duas edições da CONAPIR, por exemplo, lograram incluir 43% de suas deliberações na agenda do governo federal. Embora faltem dados comparativos que possibilitem uma análise mais aprofundada, é possível levantar algumas hipóteses sobre a capacidade inclusiva de conferências consultivas. Assim, a partir da noção

de nível de centramento de subjetividades coletivas, conforme proposta de Domingues (1995), parto da hipótese de que o grau de coesão ou dispersão dos coletivos envolvidos na conferência estão estritamente relacionados à sua capacidade inclusiva. A finalidade política da conferência também exerce um peso importante, sobretudo quando suas resoluções acenam com ganhos eleitorais para o governo. O tipo de organização social e o alinhamento dessa com as instituições estatais é outro fator a ser considerado para o grau de inclusividade da conferência. Em recente trabalho comparando os graus de influência das conferências LGBT e de promoção da igualdade racial, Rodrigues e Machado (2014) revelam que, embora inicialmente o Governo Federal tenha proposto um conjunto expressivo de políticas para ambas as coletividades, acabou paulatinamente silenciando em relação aos grupos LGBT. Isso ocorreu, em grande medida, por conta das frágeis alianças estabelecidas entre lideranças desse movimento social e agentes estatais e pelo receio de que os elos mantidos entre o PT e grupos religiosos conservadores da base aliada fossem rompidos, dificultando assim a governabilidade. As organizações do movimento negro, no entanto, obtiveram ganhos mais significativos, em virtude de alianças mais fortes com o governo e, diferentemente dos grupos LGBT, por trazer à esfera pública uma temática que, embora cercada de conflitos, soa bem menos controversa para os setores mais conservadores do governo.

3.4.2.3 Programas de Ação Afirmativa no Ensino Superior Público

Como sobejamente discutido nas seções anteriores deste capítulo, o debate sobre políticas de ação afirmativa para negros se inicia dentro das instituições estatais brasileiras com a formação do GTI e, a partir da Conferência de Durban, a temática toma o centro do debate político brasileiro. Durante o governo Lula, esse debate não apenas se expande como ganha novos contornos políticos. Para Lima (2010), até o governo Lula, a relação entre movimento negro e estado era de exterioridade, com os ativistas cumprindo o papel de reclamantes, mas com baixa inserção institucional. Nesse governo, militantes do movimento negro passam a ocupar cargos em órgãos governamentais e a ter voz ativa na formulação e gestão de políticas públicas. Por essa razão, com a ascensão do PT ao poder, impõe-se um

ritmo mais acelerado a um amplo conjunto de mudanças no panorama das relações raciais brasileiras que, nos governos anteriores, ficaram apenas na intenção ou tiveram alcance reduzido. Adensa-se, portanto, na administração petista, o caráter eminentemente inclusivo-ativo do estado em relação à elaboração de políticas de ação afirmativa.

Desde a experiência pioneira da UERJ que, em 2003, recepcionou sua primeira turma de estudantes admitidos a partir do programa de cotas raciais e sociais, várias pesquisas, debates políticos e discussões na grande mídia têm buscado corroborar ou refutar a validade de tal formato de ação afirmativa para o caso brasileiro.

Segundo Gomes:

As Ações Afirmativas podem ser entendidas como um conjunto de políticas públicas e privadas de caráter compulsório, facultativo ou voluntário, concebidas com vistas ao combate à discriminação racial, de gênero e de origem nacional, bem como para corrigir os efeitos presentes da discriminação praticada no passado, tendo por objetivo a concretização do ideal de efetiva igualdade de acesso a bens fundamentais como a educação e o emprego. [...] Em síntese, trata-se de políticas e mecanismos de inclusão concebidas por entidades públicas, privadas e por órgãos dotados de competência jurisdicional, com vistas à concretização de um objetivo constitucional universalmente reconhecido – o da efetiva igualdade de oportunidades a que todos os seres humanos têm direito (GOMES, 2001, p. 39-41).

No Brasil, as políticas de ação afirmativa partem, em princípio, da ideia de promoção de igualdade de oportunidades, em uma vertente muito próxima à definida por Marshall (1967). No entanto, vão além, propondo o reconhecimento das diferenças culturais, da diversidade étnica e das especificidades do grupo formado por afrodescendentes em relação aos demais grupos que compõem a sociedade. De acordo com D'adesky (2001), para as lideranças do movimento negro, é necessário que haja uma indissociabilidade entre o reconhecimento positivo das identidades étnico-raciais dos interesses econômicos e políticos do país.

As ações afirmativas situam-se, assim, entre duas posições teoricamente antagônicas, o direito à igualdade e o direito à diferença. Todavia, analisando-se mais profundamente, percebe-se que antes de serem contrárias, tais posições são complementares, tendo em vista que o ideário de uma sociedade realmente democrática e igualitária deve atender a tais anseios, reconhecendo os indivíduos enquanto iguais, mas também oferecendo ampla possibilidade para que se mostrem

diversos, específicos. Nesse sentido, as lutas por políticas de ação afirmativa e pela eliminação do racismo encontram-se sobretudo integradas ao ideal de uma sociedade pluralista. Nas palavras de D'adesky (2001, p. 23):

[...] a luta contra o racismo apresenta-se, então, como um ideal democrático de maior igualdade de condições, e também como um esforço visando ao reconhecimento de *status* e de dignidade, que passa pela partilha do poder e pelo igual acesso aos bens materiais e as posições de prestígio.

Com a posse de Luiz Inácio Lula da Silva e a implementação de uma série de medidas, já no primeiro ano de governo, que reconheciam as disparidades socioeconômicas entre negros e brancos, houve, por parte do movimento negro, uma grande expectativa de que as demandas por ações afirmativas no ensino superior público fossem rapidamente atendidas pelo estado. Não se pode, contudo, responsabilizar apenas o executivo pela morosidade em apresentar uma política nacional unificada de ação afirmativa.

As universidades federais têm sua autonomia garantida por lei, o que dificultaria uma proposta de lei com validade nacional⁸. Por essa razão, como demonstra importante estudo conduzido por Daflon, Feres e Campos (2013), o governo federal acabou optando por evitar um confronto direto com os opositores das ações afirmativas sem, contudo, abrir mão de oferecer incentivos para que as universidades federais voluntariamente adotassem tais medidas. Ao mesmo tempo, coube aos ativistas do movimento negro a tarefa de, localmente, convencer representantes das universidades a adotar medidas de inclusão (DAFLON; FERES; CAMPOS, 2013).

Constituem-se em vantagens e desvantagens dessas políticas descentralizadas:

[...] a contribuição dos membros das instâncias locais com uma experiência técnica de primeira mão e a não sujeição das políticas públicas a regras que ignoram as particularidades locais. Podemos, no entanto, ressaltar algumas desvantagens da falta de integração entre essas iniciativas, que vão desde a dificuldade de publicizar essas medidas para os potenciais beneficiários,

⁸ Não obstante essa dificuldade, foi aprovada em 29 de agosto de 2012 a Lei nº 12.711, que trata da política de reserva de vagas para egressos de escola pública, pretos, pardos e indígenas em todo o sistema de educação superior e ensino médio federal.

bem como a ausência de critérios claros e de comum conhecimento para a fruição do benefício, até problemas concernentes a concepção, planejamento e execução das políticas (DAFLON; FERES; CAMPOS, 2013, p. 309).

Nesse cenário, até 2012, cerca de 70 universidades públicas estaduais e federais contavam com algum programa de ação afirmativa. Desse total, 56% são federais; e 44% estaduais. A implantação, em 2007, do Reuni (Programa de Apoio ao Plano de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais) exerceu grande influência para que mais universidades iniciassem programas de inclusão. Assim, em 2008, 53 instituições federais de ensino aderiram ao Reuni, e uma parte significativa dessas instituições propuseram programas de ação afirmativa (DAFLON; FERES; CAMPOS, 2013).

Setenta e sete por cento dos programas de ação afirmativa em curso até 2012 partiram de iniciativas dos próprios conselhos universitários, os 23% restantes foram implementados por força de leis estaduais. Do ponto de vista da execução dos programas e dos seus beneficiários, há uma grande pluralidade. Em algumas universidades, tais políticas foram adotadas por via de negociações com movimentos negros locais; em outras, a atuação docente foi o fator decisivo; houve ainda universidades em que os núcleos de estudo afro-brasileiros tiveram maior peso sobre a decisão (DAFLON; FERES; CAMPOS; 2013). Em relação aos beneficiários, o levantamento de Daflon et al. (2013, p. 309-10) demonstra que:

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

A predominância de programas de ação afirmativa voltados para alunos de escolas públicas pode ser creditada a dois fatores. Por um lado, denota um reconhecimento, por parte da sociedade de modo geral, e dos gestores, de modo particular, de que a competição na hora do vestibular não acontece em condições de igualdade, em decorrência de disparidades de classe que reservam a uns uma

educação básica de qualidade e a outros um sistema precário e ineficaz de ensino. Por outro lado, revela o ainda elevado grau de resistência da população brasileira em reconhecer o peso que desigualdades raciais exercem nas experiências de vida, inclusive educacionais, de indivíduos pertencentes a grupos desprivilegiados. Assim, apesar de as demandas por políticas de ação afirmativa terem surgido no bojo das reivindicações do movimento negro, foram os alunos oriundos de escola pública e de baixa renda que mais se beneficiaram dos programas criados pelas universidades brasileiras (DAFLON; FERES; CAMPOS, 2013).

3.5 Conclusão

A passagem dos anos 1980 para os anos 1990 marca um momento crucial para o movimento negro brasileiro, com a pluralização de suas organizações e interesses. Sua estrutura organizacional se complexifica, fato que pode ser observado em seu processo contínuo de especialização e maior trânsito institucional mediado, principalmente, pela interlocução com partidos políticos e com o ativismo negro transnacional.

O repertório de ação coletiva do movimento negro também passa por mudanças significativas ao longo dos anos 1990. Em seu primeiro decênio (1978-1988) o movimento procurou promover um impacto maior ao nível da sociedade civil. A luta contra o mito da democracia racial e as reivindicações pelo reconhecimento social das identidades negras marcam esse período. No início da década de 1990, em um contexto político mais favorável, as relações entre movimento negro e estado passam a ser mais convergentes. Algumas experiências locais e regionais de participação são levadas à cabo e algumas temáticas, tais como a adoção de políticas de ação afirmativa, começam a ser debatidas no interior do movimento.

A Marcha Zumbi dos Palmares e a 3ª CMR são, nesse contexto, os marcos mais importantes na história recente do movimento negro. Por seu caráter de mediação entre estado e sociedade civil, esses eventos contribuíram para uma maior permeabilidade do estado em relação as reivindicações do movimento negro. Essas transformações políticas são interpretadas pelo movimento negro como uma abertura nas estruturas de oportunidades políticas. Isso permite que o movimento

reorientar seus repertórios de ação e passe a buscar de forma mais intensa o caminho da institucionalização, quer pela via partidária quer pela ocupação de espaços institucionais dentro do estado.

Com a eleição de Lula novos canais de participação institucional se abrem para o movimento negro. O PT, importante aliado do movimento negro, ao ocupar o poder central, altera as correlações de forças políticas e abre espaço para a adoção de um conjunto bastante amplo de medidas de promoção de igualdade racial. Porém, ainda que algumas lideranças negras tenham sido incorporadas à esfera político-decisória, a relação entre movimento negro e Estado ainda é marcada por certas dificuldades, como ressalta Luiza Bairros:

Eu acho extremamente problemática a nossa relação com o Estado. Por quê? Por conta daquelas coisas que eu tinha dito um pouco antes, quer dizer: se tu está numa conjuntura em que tu não tens uma leitura muito nítida do que é a política racial no Brasil hoje, então a tua relação, enquanto movimento social com o Estado, ela fica meio errática. Certo? A gente na relação com o Estado, geralmente tem atuado na franja, na brecha, ok? Tipo assim: abriu uma brechinha ali, vamos entrar pra ver no que é que dá. Isso é fruto de uma situação em que tu ainda não é visto pelo Estado, para usar uma expressão antiga, mas que eu gosto muito, como um interlocutor válido. Nós ainda não chegamos no ponto de poder negociar coisas com o Estado brasileiro. Por quê? Porque, para um processo de negociação, é preciso que as partes se reconheçam como iguais. E esse reconhecimento não existe em relação a nós. Por isso é que eu digo que a gente ainda tá atuando na franja, na brecha. E aí tu inicia em vários setores do Estado brasileiro, estou falando em termos do Estado nacional, em vários setores têm varias discussões, possibilidades abertas, mas nada disso nessa posição que seria de uma posição de igualdade. Até por isso acaba exigindo, da nossa parte, um esforço que é muito maior, um desgaste de energia que é enorme, pra se por essas conversas acontecendo, e com resultados que, muitas vezes, não são assim tão fortes nem tão bons. [...] Qual seria, digamos assim, o papel de uma Seppir nesse sentido? Seria o papel de manter uma continuidade desse diálogo com o Governo e tudo mais, mas a própria Seppir, por um lado, é vítima de racismo dentro da estrutura do Estado, e, por outro lado, não conseguiu trazer pra dentro da estrutura os melhores quadros do movimento negro. Os critérios que foram utilizados pra composição da Secretaria foram políticos, então nós temos lá as pessoas que não são as mais capacitadas pra fazerem o que elas se propõem. Então isso também acaba gerando pra gente um atraso relativo maior, né?

A partir do exposto, percebe-se que, apesar das inúmeras conquistas alcançadas pelo movimento negro a partir de sua articulação com agentes estatais, há um risco real de que, a depender do contexto político, haja um retrocesso em termos de adoção de políticas públicas, ou manutenção das existentes. Um dos antídotos para esse possível retrocesso em um futuro próximo está em garantir que a institucionalização e o estabelecimento de redes de cooperação com o estado não

suplantem a política de conflito e seus repertórios contestatórios, como marchas, e protestos de rua e que permitem o estabelecimento de um tensionamento político que é salutar para manter o projeto democrático-inclusivo vivo.

4 MOVIMENTO NEGRO E ESTADO NA COLÔMBIA: MULTICULTURALISMO SEM GARANTIAS (1993-2010)

Segundo Tarrow (2011), ciclos de confronto são:

Uma fase de intenso conflito através do sistema social, com rápida difusão da ação coletiva dos setores mais mobilizados para os menos mobilizados, um passo veloz de inovação nas formas de confronto empregadas, a criação de novos ou transformados *frames* de ação coletiva, a combinação de participação organizada e não-organizada e sequências de intensificadas interações entre desafiadores e autoridades. Esse confronto generalizado produz externalidades, que fornecem aos desafiadores ao menos uma vantagem temporária e permitem que eles superem a fraqueza de sua base de recursos. Isso exige que os estados elaborem estratégias que sejam repressivas ou facilitadoras, ou uma combinação de ambas. E também produz resultados que são mais que a soma dos resultados de um agregado de eventos desconexos (TARROW, 2011, p. 199).

Os eventos e negociações políticas que antecederam a promulgação da Constituição e os debates posteriores, junto à Comissão Especial para as Comunidades Negras, responsável por elaborar a Lei 70, constituem-se indubitavelmente em um ciclo de confronto com importantes resultados sociopolíticos para a população afrocolombiana. A aprovação da Lei 70, apesar de suas limitações, representa uma ruptura jurídico-discursiva com a estratégia estatal predominante em relação à invisibilização política da experiência negra no país.

Enquanto no Brasil a ação do movimento negro ao longo dos anos 1980 forjou uma nova estrutura de oportunidades político-discursivas, sustentada por uma certa convergência entre os novos achados sociológicos sobre desigualdades raciais e a ação multiescalar das organizações negras, na Colômbia o movimento negro, estrategicamente, se apropriou do discurso étnico que dava plausibilidade política às reivindicações das populações indígenas. A inclusão do AT55 na Constituição e a promulgação da Lei 70 são, nesse contexto, reflexos dessa expansão do discurso étnico para novas paragens.

Assim, o movimento negro colombiano inicia os anos 1990 com uma nova configuração organizacional. Houve, assim como no Brasil uma pluralização e especialização sem precedentes dentro do movimento, porém, por motivos distintos. O giro multicultural estatal, o aumento do deslocamento forçado de comunidades negras rurais e as relações políticas entre Colômbia e Estados Unidos

desempenharam grande influência nos formatos organizativos do movimento negro, conforme discutirei nas seções seguintes deste capítulo.

4.1 Organizações Negras Pós Lei 70: da consolidação do discurso étnico-territorial à política de vitimização

Em sentido estrito já havia, antes mesmo da promulgação da Constituição de 1991, grande diversidade de organizações negras. Porém, o processo que conduziu à redação final da Lei 70 acentuou certas divisões e propiciou a consolidação de um discurso hegemônico sobre diversidade étnico-cultural que exerce profunda influência no cenário político contemporâneo.

Asher (2009) argumenta que o movimento afrocolombiano é marcado por três facções, com princípios ideológicos distintos e, por vezes, contrastantes. O primeiro setor, composto principalmente por afrocolombianos de classe média, de centros urbanos e mantendo relações com os principais partidos políticos do país, não teve suas reivindicações reconhecidas e, ao longo dos anos 1990, viu seu prestígio declinar. O segundo grupo, composto majoritariamente por organizações negras do departamento do Chocó viram na aprovação da lei a possibilidade de romper com práticas clientelistas de uma região dominada por uma pequena elite política negra. Por fim, políticos negros, pouco ou nada vinculados às demandas do movimento afrocolombiano, se aproveitaram dessa janela de oportunidades para conseguir o apoio do eleitorado negro em suas candidaturas em níveis regional e nacional.

Para Agudelo (2001) essas distintas expressões do movimento negro não têm encontrado uma estratégia comum e inclusiva. Há um caráter autolimitante das identidades propostas por diferentes organizações no interior do movimento. Para o autor, as lutas e a mobilização coletiva das populações negras na Colômbia tem posto em relevo mais suas diferenças e divergências que convergências.

Entretanto, dado às especificidades do contexto político que propiciou a inclusão do AT55 na Constituição, não é possível responsabilizar apenas o movimento negro por sua fragilidade e fragmentação interna. Para as organizações afrocolombianas, emular o discurso indígena e adentrar o estado foram necessidades pragmáticas mais que estratégicas (DRYZEK, 1996). Assim, o

movimento negro vive as consequências de sua institucionalização e inclusão no estado, em que as imersões de parte de suas lideranças e organizações nos aparatos estatais e sua dependência de recursos públicos impedem a consolidação de alianças amplas e de identidades solidárias entre os distintos sujeitos coletivos e suas reivindicações.

Dentro desse contexto surgem duas “redes de organizações negras” que, por motivos distintos mas relacionados, se tornam proeminentes intermediadoras das articulações entre as comunidades negras, as instituições estatais e fundações filantrópicas internacionais.

A primeira delas, PCN, Processo de Comunidades Negras, tem como objetivo ampliar a discussão política sobre direitos étnicos para as comunidades locais vivendo em áreas rurais do país e, ao mesmo tempo, pressionar o estado para que as propostas contidas na Lei 70 sejam postas em prática (GRUESO; ROSERO; ESCOBAR, 1998).

O *frame* de ação coletiva do PCN, conforme o relato de Líbia Grueso demonstra, se aproxima consideravelmente dos princípios multiculturalistas celebrados na carta magna colombiana. Para a ativista:

O PCN surge como uma rede de organizações no final da década de 1980. É anterior ao processo da Assembleia Nacional Constituinte que aconteceu em 1991. O PCN é uma rede de organizações que se juntam para apresentar à Constituição Nacional uma proposta de reconhecimento das comunidades negras. Se conseguiu unir quase 800 organizações em todo o país: urbanas, rurais, campesinas, de jovens e mulheres. Eram grandes e pequenas, mas todas tinham um ponto em comum: eram organizações que se identificavam com os princípios ou propostas das comunidades como razão de ser. No processo da Assembleia Constituinte se apresentou a necessidade de uma Constituição que reconhecesse os direitos da comunidade negra e, pela primeira vez, se exigiu um direito a partir da diferença, não da igualdade, mas sim da diferença. Quer dizer, sempre se havia dito igualdade para as comunidades, o que hoje se chama de discriminação positiva, mas o que as organizações propuseram foi que teríamos direitos a ser comunidades negras com direitos especiais, por exemplo, o direito aos territórios, mais que à terra, aos territórios e direito de ser com uma visão própria como comunidade negra e como cultura. O direito de ser culturalmente distinto foi o primeiro princípio que se definiu. Este logo se converteu em estratégias organizativas. Porque se tinha outra maneira de pensar e uma maneira diferente de ver as coisas. Se definiu que éramos típicos campesinos porque queríamos direitos especiais. Sob esse primeiro princípio foi que se conseguiu articular todas essas organizações ao redor de uma luta pelo reconhecimento na Assembleia Constituinte de 1991.

Interessante notar como, ao recontar a história de fundação do PCN, Lúbia Grueso não faz qualquer referência ao racismo ou discriminação racial, temas caros ao Movimento Cimarrón, ao qual ela parece se referir quando sinaliza para a existência de um outro discurso, sobre igualdade, que é suplantado pelo discurso da diferença.

Esse discurso da diferença, que se torna hegemônico nos anos 1990, é adotado por inúmeras constituições latino-americanas do mesmo período, configurando o que chamo aqui de giro multicultural. Grosso modo, a base do multiculturalismo latino-americano, são os debates sobre inclusão de minorias étnicas e imigrantes nos países do hemisfério norte. Autores como Charles Taylor (1994) e Will Kymlicka (2007) definem multiculturalismo como sendo o reconhecimento das diferenças individuais e grupais dentro de uma dada nação, onde as particularidades de cada um recebe igual proteção legal e respeito por parte do governo.

Pode-se encontrar reflexos desse giro multicultural até mesmo em definições mais amplas de movimento negro, como a adotada por Agudelo (2001, p. 02):

Entendemos por 'Movimento Social de Comunidades Negras' o conjunto de organizações e suas respectivas bases sociais, que desenvolvem ações coletivas em função de reivindicações sociais, econômicas, políticas e culturais instrumentalizando como fator coesivo e legitimador fundamental uma identidade étnica negra comum. [...] o 'núcleo duro' do movimento social é constituído por grupos de pessoas negras da região rural do Pacífico colombiano, contudo as expressões urbanas de organizações e ativistas negros e de outras regiões do país também se consideram parte integrante deste movimento social. Suas reivindicações e métodos de mobilização podem coincidir ou ser divergentes, mas o fator que os unifica é sua reivindicação como população negra ou afrocolombiana diferenciada não apenas racialmente mas, antes de tudo, culturalmente do resto da sociedade.

Segundo Grueso, Rosero e Escobar (1998), a emergência do discurso étnico-cultural na Colômbia, e em outros lugares do mundo, reflete um duplo movimento histórico: a irrupção do biológico e do cultural como problemas globais. Assim, disputas em torno da proteção da biodiversidade, a elaboração de projetos locais de desenvolvimento sustentável e a afirmação de especificidades culturais caminham *pari passu* com a crescente abertura política e econômica do país sob a égide do neoliberalismo. Não por acaso, como afirma Asher (2009, p.07-8),

Os movimentos negros pós-Lei 70e e as dinâmicas político-econômicas de desenvolvimento na região foram profundamente interconectados e mantiveram-se repletos de tensões e contradições. [...] Essa interligação não implicou nem no desaparecimento do estado nem na homogeneização das relações socioculturais. O resultado foi uma explosão de movimentos contestando o poder estatal enquanto buscavam, simultaneamente, reconhecimento estatal. Comunidades negras ligavam suas demandas por direitos territoriais e étnicos à última fase de intrusão do capital e formação estatal no Pacífico que haviam adquirido matizes 'ambientalmente sustentáveis' e 'culturalmente sensíveis'. Os planos estatais de crescimento econômico e reivindicações étnico-territoriais enfatizavam a 'conservação da biodiversidade' e 'gestão sustentável de recursos naturais'.

Nesse cenário, mesmo quando procuravam romper com esse discurso étnico-cultural de matizes ambientalistas, as populações negras do Pacífico (e, por conseguinte, suas organizações) eram reconstituídas, por parte de diferentes forças políticas em disputa, à condição de "vítimas do desenvolvimento" e/ou "defensores da tradição" (ASHER, 2009).

O PCN viu nessa configuração política uma abertura de oportunidades para fazer convergir diferentes organizações negras em torno de um movimento autônomo, sustentado por uma noção de identidade afrocolombiana baseada em práticas tradicionais de produção das comunidades rurais do pacífico. No período de formulação da Lei 70, lideranças do PCN demandavam uma legislação que garantisse não apenas a titulação coletiva dos territórios ocupados pelas comunidades negras mas, principalmente, que elas detivessem autonomia jurídica e política sobre esses espaços. Embora tal estratégia não tenha alcançado o resultado almejado, a região do Pacífico foi alçada à condição de quintessência da identidade afrocolombiana. Se apropriando dessa nova simbologia, o PCN se distancia ainda mais de outros setores do movimento negro. Para Grueso, Rosero e Escobar (1998), esse distanciamento se baseava em quatro pontos de divergência: a) a percepção sobre história e identidade; b) perspectivas e demandas acerca de recursos naturais, territórios e desenvolvimento; c) tipos de participação e representação política de comunidades envolvidas com as organizações negras, bem com a relação dessas últimas com a sociedade em geral e; d) concepções de estratégia organizacional e modos de consolidação do movimento.

Se por um lado essas divergências com outros setores favoreceu o PCN no cenário nacional e internacional, por outro permitiu que o governo questionasse, em vários momentos, sua representatividade, contribuindo ainda mais para a

fragmentação e disputas internas dentro do movimento negro (GRUESO; ROSERO; ESCOBAR, 1998).

Embora centenas de outras entidades tenham surgido nos anos 1990, é a Associação de Afrocolombianos Deslocados (AFRODES), segunda rede de organizações negras discutida aqui, que, juntamente com o PCN, tem exercido maior influência no debate com (e contra) o estado colombiano nos últimos anos. A emergência da AFRODES é o resultado de uma das consequências não-intencionais do reconhecimento constitucional de direitos étnico-territoriais para as comunidades negras rurais.

Em 1996, sob a administração de Ernesto Samper, são entregues as primeiras titulações coletivas para algumas comunidades rurais do Chocó. Em 20 de dezembro do mesmo ano, grupos paramilitares invadiram o município de Riosúcio, região noroeste do departamento do Chocó. Estimativas apontam que ao menos 500 camponeses tenham sido assassinados e outras 20 mil pessoas tenham abandonado a região após o massacre (OSLENDER, 2012). Esse ataque paramilitar deu início a uma onda de deslocamentos forçados da população afrocolombiana da região do Pacífico que, segundo Oslender (2012), se constitui em uma estratégia de guerra que permite a ocupação de territórios em condições de serem convertidos em espaços para grandes projetos de investimento, desenvolvimento de atividades ilícitas, lavagem de dinheiro, entre outras coisas.

Marino Córdoba, um dos sobreviventes do ataque, fugiu para Bogotá e, alguns anos mais tarde fundou a AFRODES, que tem por objetivo apoiar milhares de afrocolombianos forçados a abandonar suas comunidades de origem. Em 2002, após sucessivas ameaças de morte, Córdoba mudou-se para os Estados Unidos, onde recebeu asilo político. Córdoba nos diz que a:

AFRODES é uma organização de caráter nacional, é uma organização de organizações. É uma rede de organizações de afrocolombianos deslocados. Temos 96 organizações no território nacional, em diferentes regiões do país, e que são, digamos, grupos de famílias que tiveram que sair de diferentes partes do Pacífico e da costa atlântica, fugindo de um lugar a outro por conta da violência e se constituíram em organizações para continuar reclamando seus direitos. AFRODES então os apoia em seus processos de fortalecimento organizacional, mas é também a voz que ouve suas propostas e as multiplica para diferentes instituições, especialmente ao governo nacional para que dê a devida atenção à suas demandas, como população vítima. Então a missão da AFRODES é fazer visível a realidade em que vivem as comunidades afrocolombianas em situação de deslocamento.

As principais reivindicações da AFRODES são, para Córdoba:

[...] propostas que surgem das organizações em diferentes regiões. Mas parte principalmente do território. As famílias que foram deslocadas pela violência viviam e trabalhavam e eram proprietárias de um pedaço de terra. Hoje, com a situação de deslocamento estão nas cidades sem nada. E é desses lugares que eles continuam reclamando o direito ao seu território, o direito a voltar, o direito a trabalhar, e o direito mais importante, que é poder se desenvolver, que é poder viver em harmonia e tranquilidade. Esses são, digamos, os direitos mais importantes que essas pessoas seguem reivindicando hoje. Mas há outros direitos, relativos à questão da segurança nos lugares onde estão. Nossas lideranças têm sido objeto de perseguição e assassinato. Pese o deslocamento e pese os lugares onde estão não tem havido uma política pública por parte do governo nacional com diferenciação étnica. Com um enfoque étnico. Com um reconhecimento específico à população afrocolombiana. E essa política também tem afetado muito mais aos líderes do movimento, que são vítimas dos atores armados, basicamente por conta do trabalho que fazem. Por isso AFRODES viu a necessidade de fazer um projeto de ação para demandar que o governo nacional implemente uma política de proteção às famílias e líderes da AFRODES.

O depoimento de Marino Córdoba representa tanto uma aproximação quanto um distanciamento em relação à estratégia política de cunho étnico-territorial que se tornou hegemônica a partir da ação do PCN. Se aproxima quando proclama que o “retorno às comunidades de origem” ainda está no horizonte das reivindicações dos afrocolombianos deslocados. Mas se distancia quando afirma que o direito mais importante é o direito à vida.

Para Cárdenas (2012), a adoção de um discurso de proteção da vida humana implicou em várias alterações nas estratégias políticas do movimento afrocolombiano:

Em primeiro lugar, eles substituíram a linguagem dos direitos étnicos pela dos direitos humanos. Em segundo lugar, expandiram seu leque de interlocutores para incluir atores internacionais, como grupos de vigilância, tribunais de direitos humanos e membros do congresso norte-americano. Em terceiro lugar, em vez de continuar a negociar diretamente com o estado colombiano, eles redirecionaram suas ações políticas através dessas recém-criadas redes internacionais (CÁRDENAS, 2012, p. 119-20):

Política de vitimização é o nome que Cárdenas (2012) dá para esse novo conjunto de estratégias políticas, surgidas como resposta ao impacto do conflito armado sobre a população afrocolombiana. Para a autora, a política de vitimização coexiste com o discurso étnico-territorial que eclodiu no final dos anos 1980 e com o

aprofundamento e expansão das trocas internacionais diaspóricas antirracistas surgidas a partir da Conferência de Durban.

Cárdenas (2012) argumenta que, se por um lado as consequências do deslocamento forçado são inegavelmente devastadoras, por outro elas têm criado uma nova janela de oportunidades para os afrocolombianos. À medida em que milhões de pessoas se viram obrigadas a migrar para grandes centros urbanos, como Bogotá, Medellín, Cartagena e Cali, organizações como a AFRODES se tornaram uma importante força política que não pode ser ignorada pelo estado. Ademais, o encontro, improvável, de afrocolombianos de diferentes regiões, classes sociais e interesses políticos em virtude de sua condição de deslocados, permitiu uma maior interseção entre setores do movimento negro.

Os possíveis efeitos dessa maior integração entre atores rurais e urbanos dentro do movimento afrocolombiano ainda são objeto de disputa. Uma hipótese, aventada por Cárdenas (2012) e Restrepo (2009), sugere que a presença desses “corpos fora de lugar” tornam mais salientes processos de racialização que, anteriormente, encontravam-se subsumidos no discurso de diferenciação étnica. Nesse sentido, a sociedade colombiana estaria caminhando para um padrão de política racial mais próximo do modelo brasileiro, ainda que (re)articulado com elementos do discurso étnico-territorial outrora hegemônico. Discutirei essa hipótese em profundidade ainda neste capítulo, na seção dedicada ao impacto político-institucional do movimento afrocolombiano.

4.2 Trânsito Institucional do Movimento Negro

De acordo com Asher (2009), o estado colombiano de finais do século XX era tanto fraco quanto forte. Forte porque excluía parte significativa da população dos espaços de poder político. Fraco porque sua legitimidade e poder eram desafiados por todos os lados – guerrilhas, narcotraficantes, grupos paramilitares e movimentos sociais. E, embora com estruturas burocráticas altamente centralizadas, o governo tinha baixa presença ou controle sobre áreas distantes e pouco desenvolvidas do país, como as regiões amazônica e a costa do Pacífico.

A reforma constitucional de 1991 foi, nesse sentido, uma resposta a essa perda de legitimidade, mas também uma tentativa de construir um novo pacto político para o país, ampliando os espaços de participação, diminuindo as tensões sociais e aprimorando a democracia eleitoral. A permanência da crise, acrescida de elementos novos, é um indicativo de que esse projeto falhou, pois:

[...] um olhar mais atento a indicadores atuais [sobre a democracia colombiana] revela uma série de paradoxos. É verdade que as eleições sejam realizadas regularmente – mas os candidatos e políticos eleitos também são regularmente assassinados. A imprensa é livre de censura estatal, mas jornalistas e acadêmicos são sistematicamente assassinados. Autoridades eleitorais reconhecem um crescente número de partidos políticos e as minorias têm aumentado sua participação em órgãos representativos. A Constituição e a lei abordam explicitamente os direitos e responsabilidades da oposição. Ao mesmo tempo, os assassinatos de líderes da oposição se multiplicam. Durante um século e meio, o controle do estado tem ficado nas mãos de civis, exceto por alguns períodos curtos e excepcionais. No entanto, os militares mantêm um alto grau de autonomia em matéria de ordem pública interna, bem como uma série de prerrogativas que os colocam acima do controle civil. O estado afirma que apenas ele pode exercer o uso legítimo de força, enquanto ao mesmo tempo admite sua incapacidade de conter uma das maiores taxas de homicídio do mundo (BEJARANO; PIZARRO, 2005, p. 236).

Para as populações afrocolombianas, como notado anteriormente no segundo capítulo, a reforma política estatal traz resultados ambíguos. Por um lado, retira essas populações da invisibilidade política, abrindo espaço para a consolidação institucional da temática étnico-racial no país, dando às organizações do movimento negro ferramentas para interpelar o estado a fim de que este coloque em prática uma série de ações previstas nas legislações federais, convenções e tratados internacionais dos quais o país é signatário. Por outro, acena com uma institucionalização segmentada, aprofundando a fragmentação do movimento e propondo planos de ação política que, por razões diversas, não são levados a cabo ou têm alcance limitado.

O trânsito institucional do movimento afrocolombiano se dá, a partir da aprovação da Lei 70, em duas frentes. Por uma lado, lideranças do movimento pressionam o estado para que regulamente os artigos da Lei 70 e ponha em prática as medidas definidas em lei. Por outro, criam-se vários espaços institucionais nos quais representantes do movimento têm assento e podem, por dentro da máquina estatal, influenciar na adoção de políticas públicas. Tratarei, nesta seção, apenas dos espaços institucionais e discutirei as legislações na seção seguinte.

A primeira instância participativa criada nos anos 1990 foi a Direção de Assuntos das Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizais e Palenqueras vinculada ao Ministério do Interior e Justiça. Sua principal função é desenhar e coordenar a implementação de políticas públicas voltadas para a população afrocolombiana. A Direção também é responsável por promover a participação da população afrocolombiana em outros espaços de participação e, para tal, deve estar em contato com as entidades locais para que se faça o registro dos conselhos comunitários.

Os Conselhos Comunitários, regulamentados pelo Decreto nº 1745 de 1995, são, em teoria, o alicerce de toda a integração institucional das comunidades negras. O artigo 3º do decreto assim define os conselhos:

Uma comunidade negra poderá constituir-se em Conselho Comunitário que, como pessoa jurídica, exerce a máxima autoridade de administração interna dentro das terras das Comunidades Negras, de acordo com os mandatos constitucionais e legais que as regem e os demais que lhes assinale o sistema de direito próprio de cada comunidade (DECRETO 1745 de 12 de outubro de 1995).

Na prática, contudo, os conselhos são duramente criticados por ativistas por não cumprirem a contento suas funções. Para Juan de Dios Mosquera os conselhos perderam sua relevância:

Seu papel é administrar a terra coletiva que lhe corresponda, mas esses conselhos têm sido mal conformados, improvisados, não tem havido para eles um processo de formação permanente, constante, de onde surjam líderes que tenham clareza e competência sobre o que lhes corresponde fazer. E o estado os têm deixado ilhados, os têm deixado abandonados sem que haja uma relação, uma integração entre o estado em nível nacional com os conselhos comunitários. Não há uma instituição nacional que atenda aos conselhos comunitários e gere políticas para o desenvolvimento étnico. Então, o papel desses conselhos é irrelevante porque eles não têm condições de administrar o território e gerar propostas de desenvolvimento.

A criação da Diretoria para Assuntos das Comunidades Negras e dos Conselhos Comunitários parece ilustrar o modelo, proposto por Dryzek (1996), em que um estado fraco e inclusivo-passivo, permite a entrada de múltiplos atores da sociedade civil na esfera institucional mas não consegue responder satisfatoriamente às demandas trazidas por esses atores.

Uma segunda instância participativa criada pelo estado foi a Comissão Consultiva de Alto Nível para Comunidades Negras cuja função é ser um espaço

permanente de interlocução entre o estado e os interesses das comunidades negras em níveis regional e nacional. A Comissão é composta por representantes de vários ministérios (Meio Ambiente, Habitação, Minas e Energias, entre outros), diretores do Instituto Colombiano de Antropologia, do Instituto Geográfico Agustín Codazzi, representantes de comunidades negras da região do Pacífico e os congressistas eleitos a partir da circunscrição especial.

Em 2007, o presidente Álvaro Uribe criou, mediante Decreto 4181/2007, a Comissão Inter-Setorial para o Avanço da População Afrocolombiana, Palenquera e Raizal, com o objetivo de:

Avaliar as condições de vida da população Afrocolombiana, Palenquera e Raizal e apresentar ao Governo Nacional as recomendações referentes à superação das barreiras que impedem o avanço dessa população, em particular as mulheres e as crianças, nos campos econômicos e social, assim como a proteção e realização efetiva de seus direitos civis (DECRETO 4181 de 29 de outubro de 2007).

Ainda que, de um ponto de vista meramente técnico, a criação da Comissão pareça justificável, ativistas negros questionam sua legitimidade, uma vez que as atribuições da Comissão se justapõem às da Consultiva de Alto Nível. À essa nova Comissão também foram designadas tarefas que são muito similares às de outras instâncias institucionais.

Finalmente, o estado tem promovido adequações institucionais em instâncias já existentes para incluir medidas de atenção à população vivendo em situação de deslocamento forçado.

4.3 Impacto Político-Institucional do Movimento Afrocolombiano

Assim como ocorreu no caso brasileiro, o impacto do movimento afrocolombiano sobre a esfera política-institucional é multidimensional. A Lei 70, considerada por Paschel (2010) a mais ampla legislação para populações afrodescendentes na América Latina, orienta, ainda hoje, as principais ações governamentais sobre a temática. O estado tem sinalizado com um conjunto de ações legais e políticas públicas, levadas a cabo por instâncias locais e nacionais do

governo, com o intuito de diminuir as desigualdades existentes entre grupos sociais minoritários em relação ao restante da população do país. A efetividade e o alcance de tais ações são, como temas controversos e objetivo de intenso debate (AGUDELO, 2001; NG'WENO, 2007; ASHER, 2009).

O conjunto de ações conduzidas pelo governo a partir dos anos 1990 para a garantia de direitos e promoção de políticas públicas para afrocolombianos pode ser dividido em três grupos: a) bloco constitucional e medidas supranacionais, composto pelo conjunto de convenções e tratados internacionais dos quais o país é signatário e leis, decretos e artigos incluídos no texto constitucional; b) políticas públicas setoriais, compostas pelo conjunto de ações que visam a aumentar a participação de afrocolombianos em processos decisórios e de tomada de poder, integrar esses setores junto à aparatos e instituições estatais, aumentar a quantidade e qualidade dos dados estatísticos sobre as características sociais, econômicas e políticas de afrocolombianos e propor políticas educacionais de reinterpretação da história de participação dos negros no processo de construção da nação e; c) mecanismos de ação afirmativa e/ou reparação: conjunto de propostas em níveis locais e nacionais que visam permitir o acesso igualitário de afrocolombianos em setores e atividades de prestígio dentro da sociedade, bem como políticas de caráter cultural-simbólico que apontam para a necessidade de se valorizar a identidade e cultura negras em diferentes âmbitos de ação do estado (MOSQUERA; LEÓN, RODRIGUEZ, 2009).

Elegi, para efeitos analíticos, assim como fiz para o contexto brasileiro, três instâncias de aproximação político-institucional que permitem apreender melhor as particularidades desse impacto exercido pelo movimento afrocolombiano sobre as esferas estatais. São elas: legislação e políticas públicas para afrocolombianos; circunscrições eleitorais para comunidades negras e; políticas de ação afirmativa.

4.3.1 Legislação e Políticas Públicas para Afrocolombianos

Após a promulgação da Lei 70 setores do movimento afrocolombiano iniciam um processo de pressão política para que o governo expedisse decretos e regulamentações que permitissem a aplicação efetiva das propostas contidas na lei.

Para esses setores, a aprovação desses decretos constitui o fundamento necessário para a implementação de políticas públicas para afrocolombianos.

Dado que o conjunto de leis e decretos pós-Lei 70 é bastante amplo destaque, a seguir, apenas algumas das mais importantes:

A Lei 152 de 1994 – Lei Orgânica do Plano de Desenvolvimento – assegura a participação de membros da sociedade civil junto ao Conselho Nacional de Planejamento. Em seu artigo 9 a lei determina que o Conselho deve ter *“um representante das comunidades negras e outro das comunidades ilhaves raizais do Arquipélago de San Andrés, Providência e Santa Catalina”*.

A Lei 115 de 1994 – Expansão da Lei Geral de Educação – estabelece a inclusão da etnoeducação nos currículos escolares para que comunidades étnicas possam ter acesso a conhecimentos culturais e linguísticos pertinentes à sua história dentro do sistema educacional formal. O artigo 55 da lei diz que *“esta educação deve estar ligada ao ambiente, ao processo produtivo, ao processo social e cultural, com o devido respeito a suas crenças e tradições”*. A lei também propõe uma educação bilíngue para as comunidades negras e indígenas, bem com a formação de educadores para que sejam capazes de atuar com base nos princípios da etnoeducação. O Decreto 0804 de 1995 regulamenta a lei 115 e define seus princípios: integralidade, participação comunitária, interculturalidade, flexibilidade, diversidade linguística, progressividade, autonomia e solidariedade.

O decreto 1320 de 1998 “pelo qual se regulamenta a consulta prévia com as comunidades indígenas e negras para a exploração dos recursos naturais dentro de seu território”. Seu objetivo é analisar o impacto, ambiental, sociocultural e econômico que a exploração de recursos naturais pode ocasionar às comunidades.

A lei 649 de 2001 – pela qual se regulamenta o artigo 176 da Constituição Política da Colômbia – cria distritos eleitorais especiais para assegurar a participação de grupos étnicos na Câmara de Representantes. Segundo a lei, todos que pretenderem utilizar tal mecanismo legal para sair candidatos pelas comunidades afrocolombianas para serem eleitos à Câmara devem ser membros de sua comunidade e terem sido previamente aprovados por uma organização registrada junto ao Ministério do Interior.

O decreto 4181 de 2007 cria a Comissão Inter-setorial para o Avanço da População Afrocolombiana, Palenquera e Raizal. Essa Comissão se propõe a ser uma instância que *“coordene, oriente e faça recomendações dirigidas ao avanço da*

população afrocolombiana [...] nos campos econômicos e social e na produção efetiva de seus direitos.” Vinculada ao Ministério do Interior e Justiça, essa Comissão tem como objetivo analisar a legislação nacional e internacional vigente direcionada à população afrodescendente para, então, orientar ações que visem superar as desigualdades e vulnerabilidade a que estão submetidas.

Há ainda ampla jurisprudência que trata, sobretudo, da questão dos deslocamentos forçados. A mais importante delas, o auto judicial 005/2009 da Corte Constitucional, trata da proteção aos direitos fundamentais das comunidades afrodescendentes vítimas de deslocamento forçado.

Segundo Cárdenas (2012), o auto 005 é fruto da mobilização política de organizações negras, como o PCN e a AFRODES, pela necessidade de se elaborar políticas específicas para afrocolombianos em situação de deslocamento. Como resultado da pressão advinda dessas organizações a Corte Constitucional promoveu, em 2007, uma audiência pública para tratar especificamente dessas questões. Com base nesses debates a Corte expediu, em 2009, o auto 005 que, de maneira geral demanda que o estado colombiano: (1) desenvolva planos de proteção para comunidades cujos territórios encontram-se sob ataque; (2) promova análises sistemáticas sobre as condições jurídicas, socioeconômicas e condições efetivas de vida em territórios coletivos ou outras áreas ocupadas historicamente por afrocolombianos; (3) proteja os territórios afrocolombianos contra a usurpação; (4) elabore estratégias para promover assistência emergencial a comunidades vítimas do conflito armado (CÁRDENAS, 2012).

O auto 005, considerado por inúmeros ativistas como tendo o mesmo impacto político que a Lei 70, representa uma importante ruptura com o modelo de políticas multiculturalistas adotado pelo país. Nesse sentido, a decisão da Corte rompe com uma noção geográfica de negritude, segundo a qual os afrocolombianos viveriam majoritariamente em áreas rurais e comunidades ribeirinhas do Pacífico. Ao afirmar que um número cada vez maior de afrocolombianos está vivendo nas grandes cidades, submetidos a processos perversos de vitimização, o auto 005 tem o efeito de expandir os contornos da negritude colombiana para além de seu aspecto rural e campesino (CÁRDENAS, 2012).

Para Cárdenas (2012), a decisão da Corte Constitucional é também um forte indício de que o “problema do negro” vive um momento de transformação na Colômbia, pois:

No início dos anos 1990, no auge da negritude étnico-territorial, pensava-se que esse problema seria resolvido 'protegendo a identidade cultural e os direitos das comunidades negras como grupos étnicos' [...]. Ao final dessa mesma década, a principal preocupação das organizações negras e da comunidade internacional havia se alterado para a preservação da vida. Dessa maneira, o discurso sobre direitos étnicos foi deslocado do centro das atenções para aquele dos direitos humanos (CÁRDENAS, 2012, p. 125).

Essa passagem dos discursos de ordem étnico-territorial para aqueles mais vinculados aos direitos humanos é de suma importância para se compreender algumas mudanças em termos de repertório de ação coletiva do movimento afrocolombiano nos últimos anos. Por essa razão, retomarei essa discussão, com maior profundidade, na seção deste capítulo que trata sobre as políticas de ação afirmativa em curso no país.

4.3.1.1 Afrocolombianos e as Políticas de Desenvolvimento Socioeconômico

As reivindicações de líderes do movimento afrocolombiano também têm refletido nas políticas de desenvolvimento econômico e social que, passaram, desde meados dos anos 1990 a incluir temáticas de interesse das comunidades negras. Essa inserção é extremamente importante pois, de acordo com o marco normativo da Constituição colombiana, todas as propostas de políticas públicas setoriais ou territoriais (departamentais, municipais, distritais e locais) devem seguir os princípios delineados pelo Plano Nacional de Desenvolvimento.

A formulação dos documentos do Conselho Nacional de Política Econômica e Social (CONPES) também segue os mesmos princípios do Plano Nacional de Desenvolvimento. Os documentos CONPES são estratégicos para o desenvolvimento de diversas políticas públicas. Primeiramente, por conta de sua composição: têm assento no CONPES todos os ministérios e entidades governamentais vinculados à presidência da república. Em segundo lugar, o Conselho conta com a assessoria de técnicos que apresentam propostas específicas de acordo com as metas estabelecidas pela instituição. Nesse sentido, a participação de representantes afrocolombianos nesse Conselho garante

legitimidade às suas reivindicações e permite a elaboração de propostas de políticas públicas com maiores chances de serem efetivadas.

4.3.1.2 Planos Nacionais de Desenvolvimento

Entre 1993 e 2010 quatro Planos Nacionais de Desenvolvimento incluíram de forma explícita temas relacionados às comunidades afrocolombianas. Suas principais características são as seguintes:

Plano Nacional de Desenvolvimento 1994-1998. O Salto Social (DNP, 1995), primeiro a incluir a população afrocolombiana. No capítulo *El Tiempo de la Gente* são tratados temas de interesse das comunidades negras do Pacífico. Ainda que haja menções a questões relativas à educação fundamental e universitária, saúde e trabalho, o foco central do capítulo são os direitos étnico-territoriais. Assim:

O governo nacional, em conjunto com entidades territoriais e com as comunidades organizadas, porá em marcha políticas orientadas ao desenvolvimento social, conservação da biodiversidade e aproveitamento sustentável de recursos naturais e titulação coletiva de terras. Os beneficiários desta política serão as comunidades de ascendência afrocolombiana da região do Pacífico, San Andrés e Providência, o Caribe e os vales do Patía e Cauca (DNP, 1995, p. 43).

Plano Nacional de Desenvolvimento 1998-2002. Mudança para Construir a Paz (DNP, 1999). Nesse plano há uma pequena mudança de enfoque. No capítulo VIII, *Grupos étnicos*, as políticas públicas para a população afrocolombiana são definidas em conjunto com estratégias para o desenvolvimento da paz. Assim:

O objetivo geral do governo nacional em relação ao tratamento da população afrocolombiana será a integração dessas comunidades a seus propósitos de luta contra a pobreza, equidade, construção da paz, fortalecimento de capital humano e social, promoção da competitividade e aumento da produtividade. Sob essa visão geral, a paz será uma de suas preocupações centrais, assim como também uma melhor e mais eficiente prestação de serviços, cuja provisão é responsabilidade do Estado. [...] Para levar a cabo essas tarefas, o Plano respeitará os princípios legais que definem o direito à igualdade de todas as culturas que conformam a nacionalidade colombiana, o respeito à integralidade e à dignidade da vida cultural das comunidades negras, a participação dos afrocolombianos e suas organizações sem detrimento de sua autonomia, nas decisões que lhes afetam, e seu papel na proteção do meio ambiente graças às relações estabelecidas por essas comunidades com a natureza (DNP, 1999, p. 403).

Ainda que de maneira implícita, o Plano destaca a crescente importância que a escalada da violência e os deslocamentos forçados passam a ter para as comunidades negras na passagem da década de 1990 para a de 2000. Porém, as propostas políticas mais evidentes continuam sendo direcionadas para o reconhecimento das especificidades culturais dos afrocolombianos, demonstrando, assim, a centralidade desse discurso tanto para as organizações negras quanto para o estado.

Plano Nacional de Desenvolvimento 2002-2006. Por um Estado Comunitário (DNP, 2003). Nesse plano, dentro do capítulo III, *Construir Equidad Nacional*, há o reconhecimento dos processos históricos, incluindo o racismo, que tem levado à grande marginalização de afrocolombianos. São postuladas 11 estratégias orientadas para a melhoria dos indicadores socioeconômicos de afrocolombianos. Essas estratégias podem ser assim sumarizadas: aquelas voltadas para a regulamentação da Lei 70, propostas para a formulação de um Plano de Desenvolvimento específico para afrocolombianos e execução de políticas públicas nas áreas de saúde, educação, território, economia e direitos humanos.

Plano Nacional de Desenvolvimento 2006-2010. Estado Comunitário: Desenvolvimento para Todos (DNP, 2007). Esse plano é, em grande medida continuidade do anterior. No capítulo *Dimensiones Especiales del Desarrollo*, dentro do item *Grupos Étnicos e Relaciones Interculturales*, são detalhadas algumas propostas para a população afrocolombiana. As mais relevantes são: reiteração do compromisso em regulamentar os capítulos IV, V e VI da Lei 70; ampliação das ações políticas, dessa feita, em torno dos seguintes eixos temáticos: desenvolvimento econômico, étno-desenvolvimento, desenvolvimento social, tradições culturais, territorialidade, ambiente e diversidade biocultural, governabilidade e sustentabilidade institucional, direitos humanos.

4.3.1.3 Documentos CONPES

Em conjunto com os Planos Nacionais de Desenvolvimento formulados pelos quatro governos do período estudado neste capítulo (1994-2010), também foram elaborados vários documentos CONPES que, de maneira geral, se propõem a

oferecer um tratamento mais concreto e específico à formulação de políticas públicas. Destaco, a seguir, os quatro mais importantes para a população afrocolombiana:

Documento CONPES 2909 de 1997. Programa de apoio ao desenvolvimento e reconhecimento étnico das comunidades negras. Os principais objetivos desse documento são: apoiar o processo de desenvolvimento socioeconômico, integrando ações nas áreas de educação, cultura, esporte, saúde e seguridade social, para comunidades negras rurais e urbanas; proteger o direito à diferença das comunidades; reconhecer o direito ao território e a utilização de seus recursos naturais; promover a participação das comunidades negras nas instâncias de decisão política do país. Segundo Mosquera, León e Rodriguez (2009), o ganho mais visível alcançado por esse documento foi a execução de um plano de fortalecimento das entidades territoriais das comunidades negras.

Documento CONPES 3169 de 2002. Política para a população afrocolombiana. O objetivo desse documento é promover maior equidade social para a população afrocolombiana, em particular para as comunidades da região pacífica, fortalecer a identidade étnica e os processos organizativos das comunidades para que possam participar em instâncias decisórias do governo.

Documento CONPES 3310 de 2004. Política de Ação Afirmativa para a população negra ou afrocolombiana. O objetivo desse documento é incrementar e focalizar o acesso da população afrocolombiana aos programas sociais do estado, de maneira a promover maiores oportunidades para alcançar benefícios de desenvolvimento e melhores condições de vida. Embora não defina objetivos relacionados especificamente à educação, como ocorre com as políticas da mesma natureza no Brasil, esse documento lista, entre seus objetivos específicos a possibilidade de se garantir crédito educativo para indivíduos oriundos das comunidades negras ingressarem na universidade.

Por se tratarem de documentos oficiais, formulados no início de cada mandato presidencial, com o objetivo de orientar as ações políticas do governo ao longo de quatro anos, tanto os documentos CONPES quanto os Planos de Desenvolvimento são bastante utópicos. Entretanto, a efetivação dessas políticas está longe de acompanhar o discurso.

Nesse sentido, apesar da profusão de leis, decretos e projetos políticos, o caso colombiano parece corroborar a tese de Dryzek (1996), segundo a qual a

entrada do movimento social no estado só é positiva se houver tanto uma abertura de oportunidades institucionais quando discursivas. A partir da reforma constitucional há, de fato, maior abertura discursiva para que temas de interesse das comunidades afrocolombianas sejam trazidos à lume. Entretanto, do ponto de vista institucional, os canais são apenas seletivamente abertos, cooptando uma parcela significativa das lideranças do movimento.

Kriesi (2004), em seu modelo teórico discutido no primeiro capítulo, afirma que clivagens políticas ao nível do estado e o contexto internacional exercem grande influência na interação entre movimentos sociais e sistemas políticos formais. Na Colômbia, a adoção de legislações, a abertura de canais institucionais e a proposição de políticas públicas para afrodescendentes partem, em grande medida, do interesse governamental em demonstrar seu compromisso com atores políticos internacionais (em especial com os Estados Unidos e organizações internacionais de fomento) que, direta ou indiretamente, demandam maior atenção à minorias étnico-raciais.

A integração institucional de setores do movimento negro é, nesse contexto, uma moeda de troca para que o estado colombiano melhore sua imagem internacionalmente. Como resultado, o estado privilegia medidas infraconstitucionais e supranacionais para dar vez e voz às populações afrocolombianas. Entretanto, a mudança de parâmetros legais, por si só, não altera a realidade social da população. A mudança social depende, fundamentalmente, de que a configuração de forças políticas favorável à mudança detenha mais poder que os grupos contrários (TARROW, 2011; KRIESI, 2004). Em estados fracos, como o colombiano, não há autonomia suficiente para transformar em realidade as propostas descritas em leis.

Assim, ainda que novas leis provejam oportunidades políticas para grupos marginalizados se integrarem ao aparato estatal, elas não alteram significativamente a configuração de poder, uma vez que as elites políticas também se beneficiam dessas oportunidades. Ao aprovar leis e assinar tratados internacionais que serão ativamente violados, o governo aumenta sua legitimidade internacional sem, necessariamente, promover maior democratização interna.

4.3.2 Circunscrição Eleitoral para Comunidades Negras

Um dos aspectos mais emblemáticos da Constituição colombiana foi a inclusão do Artigo 176, criando uma circunscrição eleitoral especial para que as comunidades negras pudessem eleger dois representantes para o Congresso Nacional. Em dezembro de 1993 foi aprovada a resolução 071 do Conselho Nacional Eleitoral definindo, provisoriamente, os procedimentos necessários para a escolha desses candidatos.

A aprovação desse artigo gerou debates acalorados dentro do movimento afrocolombiano. Para alguns ativistas, a lei foi aprovada sem levar em consideração as demandas das comunidades negras e, dessa forma, acabou favorecendo a elite política negra do Chocó, já tradicionalmente vinculada aos partidos liberal e conservador (GRUESO; ROSERO; ESCOBAR, 1998).

Em 1994, primeira eleição após a aprovação da resolução 071, doze candidatos, representando os mais diferentes setores do movimento afrocolombiano, disputaram as duas vagas na Câmara⁹. Um total de 131.207 votos foram contabilizados para a circunscrição especial e sagraram-se vencedores os candidatos Zulia Mena, representante da OBAPO, e Augustín Valencia, do Partido Conservador do Valle de Cauca. Mena, participante ativa nos debates para formulação da Lei 70, elegeu-se apresentando uma proposta política que propunha articular os interesses das comunidades negras do Chocó a partir dos espaços políticos tradicionais (ASHER, 2009). Valencia, por outro lado, se apropriou do nome “movimento social das comunidades negras” para confundir o eleitorado. Passada as eleições, Valencia afirmou que a era das mobilizações negras havia chegado ao fim e Mena abandonou (ou ampliou) o seu discurso de caráter étnico-territorial para enfatizar todas as populações marginalizadas do país (GRUESO; ROSERO; ESCOBAR, 1998; ASHER, 2009).

⁹ Os candidatos de 1994 foram os seguintes, por ordem decrescente de votação: Zulia Mena, Augustín Valencia, Edgar Roberto Carabalí, Justiniano Quiñones, Cebedeo Carabalí, Arturo Grueso, Rudesindo Castro, Ventura Díaz, Orlando E. Palacios, Jesús M. Lucumí, Jair Valencia e Víctor Leguizamón.

A partir da eleição desses congressistas, o governo passou a questionar a legitimidade política das organizações negras de maneira geral, e do PCN, de maneira específica. Para o governo apenas esses dois congressistas detinham a prerrogativa de representar as comunidades negras. Para Grueso, Rosero e Escobar (1998, p. 204):

As práticas políticas desses membros [do Congresso] se conformava com o esquema clientelista convencional, tão característico da política partidária colombiana, ao ponto em que seus esforços eram focados em empregos públicos para suas bases eleitorais, representação burocrática, criação de espaços institucionais, bem como a utilização de recursos públicos para garantir sua reeleição e sobrevivência política. Juntamente com a manipulação governamental da situação, suas ações distorceram o significado das demandas levantadas pelas comunidades negras e limitaram o papel das organizações étnico-culturais nas negociações com o Estado sobre questões vitais, como território e recursos naturais.

Ativistas da ACIA e do PCN viam com certo ceticismo essa entrada do movimento negro em espaços políticos tradicionais. Carlos Rosero, do PCN, tem sido um dos principais críticos dessa inserção institucional. Ao recontar, em entrevista para esta pesquisa, a história de articulação entre o movimento afrocolombiano e o estado nos anos 1990, Rosero observa que a entrada de lideranças negras em instituições estatais implicou na perda de autonomia e burocratização do movimento. Porém, essa perda de autonomia não se fez acompanhar de ganhos políticos expressivos, uma vez que o reconhecimento estatal da diversidade étnico-cultural do país não ultrapassou as fronteiras do discurso.

Aqui, mais uma vez, parece haver uma convergência entre a situação colombiana e os postulados teóricos de Dryzek (1996). Para esse autor, a entrada do movimento social no estado pode acentuar processos de perda de autonomia e burocratização. Nessa perspectiva, o estado se apropriaria de determinados discursos ativistas para dar a impressão de estar promovendo mudanças quando, de fato, está apenas cooptando o movimento para mitigar sua ação contestatória.

Em 1996, a Corte Constitucional considerou o artigo 176 inexecutável, por vícios de procedimento em sua formulação. Por essa razão, no ano seguinte, reiniciaram-se os debates no Congresso para a regulamentação final do artigo. Essa forma de ação afirmativa era entendida por muitos congressistas como desnecessária ou mesmo perigosa, pois poderia induzir a divisões raciais dentro do

país (REALES, 2012). Em 1997, Pablo Victoria, líder do Partido Conservador, assim expressou seu descontentamento com a regulamentação do artigo 176:

Eu estou confuso acerca dos privilégios para minorias étnicas que estamos discutindo aqui. Eu gostaria que alguém me respondesse o que é a verdadeira minoria étnica da Colômbia [...] porque se analisamos a nação em detalhe, nós vamos descobrir que os brancos são a minoria [...]. Além disso, eles se apresentam como afrocolombianos, indicando que a palavra 'afro' é mais importante para eles que sua real nacionalidade. Em outras palavras, eles de repente começaram a sentir que eles são da África. Por isso eu penso que eles devem voltar pra lá, onde eles podem ser regularmente eleitos juntamente com outros negros (VICTORIA apud REALES, 2012, p. 129-30).

Apesar das controvérsias, foi aprovada, em março de 2001, a Lei 649, regulamentando o artigo 176 da Constituição colombiana. Em seu artigo 3º define-se os procedimentos para a candidatura:

Artigo 3º. Candidatos das comunidades negras. Aqueles que aspiram a ser candidatos das comunidades negras para ser eleitos à Câmara de Representantes por essa circunscrição especial, deverão ser membros da respectiva comunidade e avalizados previamente por uma organização inscrita na Direção de Assuntos de Comunidades Negras do Ministério do Interior (COLÔMBIA, 2001).

Mais uma vez a legislação foi objeto de críticas por parte dos ativistas. Juan de Dios Mosquera, do Movimento Cimarrón, exemplifica bem esse descontentamento:

A Ley 649/2001 não estabeleceu condições étnicas especiais tanto para os aspirantes quanto para as organizações avalistas, provando em sua implementação resultados contrários a seu espírito e finalidade que geram uma anarquia individual generalizada. A desordem com que se faz o Registro Único de Organizações Afrocolombianas tem facilitado que qualquer grupo ou associação sem existência real nem protagonismo social reconhecido, com o único requisito de estar inscrito no Ministério do Interior, através de seu representante legal e talvez único membro, possa avalizar o candidato étnico da população afrocolombiana, propiciando o comércio das garantias e a designação de pessoas totalmente alheias ao processo organizativo e sem nenhuma competência, legitimidade étnica nem compromisso com a causa histórica e cidadania da população afrocolombiana. Os partidos e movimentos políticos vem usurpando a representação para assegurar votos no Congresso, se utilizando para isso de pessoas afro como figuração pública nacional tais como artistas e esportistas.

Um dos indícios de que a crítica de Juan de Díos Mosquera é justificada está no aumento considerável de candidaturas e organizações após a promulgação da Lei 649, como se pode observar no quadro a seguir:

Quadro 2 – Número de candidatos para a Circunscrição Eleitoral (1994-2010)

Ano	Votação Total	Candidatos	Organizações avalistas
1994	131.207	12	12
2002	210.572	23	23
2006	136.012	48	27
2010	549.061	170	67

Fonte: Registraduría Nacional del Estado Civil - Colombia

No período de 1994 à 2010 foram eleitos os seguintes candidatos,

Tabela 6 – Candidatos eleitos entre 1994 e 2010

Ano	Candidato Eleito	Partido	Votação
1994	Zulia Mena	Alianza Social Indígena (ASI)	39.100
	Augustín Valencia	Movimiento Nacional de Comunidades Negras del Palenque	13.935
2002	Maria Isabel Urrrutia	Movimiento Popular Unido (MPU)	40.968
	Wellington Ortiz	Asociación de Estudiantes Afrocolombianos de la Fundación Autónoma de Colombia (AEAFUAC)	30.926
2006	Maria Isabel Urrrutia	MPU	7.751
	Silfredo Morales	Movimiento AFROUNINCCA	3.108
2010	Yahir Acuña	Asociación De Afrocolombianos Para La Vivienda, Deporte, Educación y Salud (AFROVIDES)	51.160
	Heriberto Arrechea	MPU	11.154

Fonte: Registraduría Nacional del Estado Civil - Colombia

Ainda que, como atesta Juan de Díos Mosquera, os partidos políticos tradicionais estejam conseguindo interferir nos processos organizativos das comunidades negras, as disputas políticas em torno da Lei 649 podem trazer novas

temáticas para o centro do debate público. A passagem da “política de ideias” para a “política de presença”, nos termos definidos por Anne Phillips (2001), tem o potencial de impactar positivamente as instituições políticas tradicionais. A preocupação com a composição dos integrantes do parlamento não é antagônica, por si só, aos interesses vocalizados pelos movimentos sociais. Implementar mecanismos institucionais que garantam a entrada no jogo político de grupos tradicionalmente mantidos à margem da esfera de poder acaba por contribuir para o aprofundamento da justiça substantiva.

Reivindicações por presença trazem, como o depoimento de Mosquera acima sinaliza, um dilema de ordem interna para os movimentos sociais e grupos minoritários interessados em acessar a esfera política. Quem tem o direito de falar por determinado grupo? Nesse caso, quem pode, de fato, representar os afrocolombianos? Porém, como nenhuma experiência é igual a outra, a busca por autenticidade acaba por, inadvertidamente, enfraquecer a luta política das minorias.

Alguns teóricos da diferença, como Iris Young (1990), propõem a participação do grupo minoritário enquanto grupo, sendo insuficiente a eleição de representantes que partilhem determinadas características com uma dada coletividade. Phillips (2001), no entanto, diverge de qualquer noção fixa de representação grupal e acredita que a busca por uma autenticidade pura é contraproducente, na medida em que pode confinar as vozes minoritárias dentro das minorias a um papel meramente decorativo, além de não focar a questão principal, qual seja, a garantia de oportunidades iguais. Para a autora, não há necessidade que, por exemplo, uma representante mulher fale em nome de todas as mulheres. O simples fato de ser mulher já é suficiente.

Para o caso colombiano, ainda que o risco de cooptação seja permanente, tendo a concordar com a posição de Phillips (2001), uma vez que, dada a grande diversidade de interesses e a heterogeneidade da população afrocolombiana, encontrar dois representantes capazes de dar voz à essa miríade de identidades é praticamente impossível. Nesse sentido, as disputas internas às próprias organizações negras e destas em relação aos partidos tradicionais têm um inegável caráter democratizante, malgrado seus riscos iminentes.

4.3.3 Políticas de Ação Afirmativa: das comunidades negras ao efeito Durban

O debate sobre políticas de ação afirmativa na Colômbia pode ser pensado a partir de duas chaves analíticas distintas. Por um lado, a adoção da Lei 70, com seu foco na titulação coletiva de terras e na adoção de um distrito eleitoral especial para comunidades negras são claros exemplos das múltiplas maneiras de se promover ações afirmativas. Esse é o entendimento de Peter Wade, que considera esse um traço distintivo das propostas de ação afirmativa colombianas em relação às brasileiras. Por outro lado, a partir da Conferência de Durban, e com o aumento de pesquisas acadêmicas patrocinadas pela Fundação Ford, tem havido uma maior pressão de setores acadêmicos e vinculados aos movimentos negros por ampliação de políticas afirmativas voltadas para o acesso e permanência no ensino superior.

Para Wade (2012), a perspectiva coletivista, assistencialista e geograficamente localizada das políticas afirmativas colombianas não gerou grandes controvérsias na sociedade como um todo. O autor atribui isso ao fato de tais políticas não alterarem significativamente as relações de poder no país. O aspecto positivo desse formato de política residiria, para Wade, em fomentar a consolidação de identidades étnicas e, por serem circunscritas geograficamente, mais fáceis de operacionalizar.

Essas políticas afirmativas, centradas no modelo de “comunidades negras”, foram, durante os anos 1990, o principal foco de atenção tanto do movimento afrocolombiano quanto do estado. Na primeira década do século XXI há uma contínua e gradual descentralização desse modelo. Há ao menos três fatores que podem explicar essa alteração: o aumento do fluxo migratório de afrocolombianos das regiões rurais para os grandes centros urbanos, em decorrência dos deslocamentos forçados; o impacto da Conferência de Durban sobre as estratégias políticas do movimento negro e; a expansão das trocas político-econômicas (e acadêmicas) entre Colômbia e Estados Unidos.

Segundo Cárdenas (2012), a emergência da política de vitimização, por conta da intensificação do conflito armado na região do Pacífico, trouxe novas temáticas para serem debatidas na esfera pública. Para a autora, antes da criação da AFRODES, o discurso étnico-territorial privilegiado pelas organizações negras já apresentava sinais de esgotamento. Ainda que não tivessem atingido seus objetivos,

as entidades negras tinham cada vez menos espaço político para discutir suas questões. Com a entrada em cena da AFRODES, novas oportunidades discursivas e institucionais foram abertas.

Uma das inovações políticas trazidas pela AFRODES, já mencionada anteriormente, foi procurar dialogar com o estado através do intermédio de organizações filantrópicas internacionais. Como o governo colombiano busca incessantemente o reconhecimento internacional, tal estratégia tem permitido que a AFRODES se configure em um importante ator político no país. Ademais, sob a influência de congressistas e ONGs norte-americanas, a AFRODES vem propondo ao estado colombiano que promova políticas de ação afirmativa na área educacional.

Segundo Restrepo (2009), o impacto da Conferência de Durban também é uma importante variável a ser levada em consideração. Para o autor:

As atividades preparatórias e a própria Conferência constituíram um cenário transnacional [...] de onde se generalizou a categoria de afrodescendentes e se constituíram agendas em torno das aforreparações. Eu gostaria de denominar as implicações dessa Conferência de 'o efeito Durban'. Não se pensa o efeito Durban apenas nas medidas adotadas (ou não) pelos governos, mas sim em seus efeitos performativos e de configuração discursiva. Com Durban, o termo 'afrodescendente' transcende o marco de alguns especialistas e líderes técnicos e se incorpora à linguagem internacional implementada por diferentes atores: agências internacionais, ONGs, meios de comunicação, governos, etc. (RESTREPO, 2009, p. 260).

Por fim, como aponta o próprio Restrepo (2009), a crescente expansão das trocas políticas e econômicas entre Estados Unidos e Colômbia deve ser escrutinada. Por um lado, durante a administração de Álvaro Uribe, o governo tentou, em várias ocasiões, assinar o Tratado de Livre Comércio (TLC). Para tal, cedeu a diversas exigências de congressistas, inclusive de integrantes do *Congressional Black Caucus*, que pressionavam o governo Uribe a adotar políticas afirmativas para afrodescendentes. Por outro lado, Washington se tornou um importante centro de difusão de ideias políticas de, e para, afrocolombianos. Várias lideranças negras se exiliaram na capital norte-americana e tantos outros são continuamente convidados a se mudar para lá. Em Washington também funciona um escritório da AFRODES e a sede da *Afro-Colombian Solidarity Network* (ACSN), uma ONG coordenada por acadêmicos e ativistas de ambos os países, responsável por intermediar debates sobre a situação da população afrocolombiana

com membros do Congresso norte-americano e promover campanhas internacionais de ajuda humanitária para as comunidades negras. Essa rede transnacional de ativistas acaba, assim, exercendo grande influência no debate contemporâneo sobre ações afirmativas na Colômbia.

O impacto desses fatores nos debates ao nível da sociedade civil na Colômbia ainda é muito incipiente para que se possa fazer uma análise aprofundada. Porém, algumas universidades já adotam políticas de reservas de vagas e vários acadêmicos veem realizando pesquisas sobre a viabilidade de se adotar políticas de ação afirmativa no mercado de trabalho, na educação e na contratação de funcionários públicos e privados (MOSQUERA; LEÓN; RODRIGUEZ, 2009).

Na Colômbia, diferentemente do Brasil, não há ensino superior gratuito, o que dificulta ainda mais o acesso de afrocolombianos à universidade. Para entrar na universidade o estudante deve se submeter à um exame nacional, elaborado pelo Instituto Colombiano para o Fomento da Educação Superior (ICFES), e, a depender do poder aquisitivo de sua família, pode obter descontos na mensalidade (MENDES, 2014).

Embora não haja uma política federal de ação afirmativa, algumas universidades passaram a implementar, de maneira autônoma, medidas que garantam a inclusão de afrocolombianos e indígenas no ensino superior. No final da década de 1990, as universidades públicas começaram adotar políticas de cotas por iniciativa de seus conselhos superiores, a partir da pressão de organizações negras locais apoiadas por grupos de pesquisa sobre afrocolombianos dessas mesmas universidades (MENDES, 2014).

Até 2010, treze instituições universitárias haviam implementado algum sistema de reserva de vagas para afrocolombianos. São elas: Universidad del Valle, Universidad Nacional de Colombia, Universidad Distrital Francisco José de Caldas, Universidad Pedagógica Nacional, Universidad de la Amazonia, Universidad Tecnológica de Pereira, Universidad del Atlântico, Universidad de Nariño, Universidad de Caldas, Universidad de Córdoba, Universidad de Tolima, Universidad de Magdalena e Universidad del Cauca.

Há também uma mudança, nesse momento ainda discursiva, em curso dentro das esferas governamentais. O documento CONPES de 2004 menciona explicitamente a adoção de ações afirmativas para afrocolombianos em

determinados setores da administração pública. Em seu segundo mandato, Álvaro Uribe indicou Paula Marcela Moreno, uma mulher negra, para o Ministério da Cultura. Trata-se da primeira mulher afrocolombiana a ocupar um ministério na história do país. O governo Uribe também criou a Comissão Inter-setorial para o Avanço da População Afrocolombiana, Palenquera e Raizal. Ambas as medidas, segundo Restrepo (2009), foram tomadas em meio às negociações para aprovação do TLC com os Estados Unidos, sob forte pressão de congressistas afro-americanos.

Em 30 de julho de 2009, a revista *The Economist* publicou matéria afirmando que o governo colombiano tinha a intenção de enviar um projeto de lei ao Congresso propondo a adoção de cotas para negros em universidades, agências governamentais, forças armadas e incentivos para que empresas colombianas contratassem negros para cargos gerenciais e para que partidos políticos incluíssem candidatos negros em seus quadros. Tal projeto, contudo, nunca foi enviado ao Congresso e revelou-se uma das muitas estratégias de Álvaro Uribe para ganhar apoio da opinião pública em torno de sua tentativa de se candidatar para um terceiro mandato¹⁰.

Ainda que tais medidas governamentais tenham, até o momento, impacto político limitado, elas já sinalizam com uma profunda mudança em termos de abertura de novas oportunidades discursivas. A possibilidade de que essas oportunidades discursivas também viabilizem maior abertura institucional é real, mas dependerá das disputas políticas entre movimento negro e estado.

Para Cárdenas (2012), essa alteração discursiva é parte de um fenômeno mais amplo: o antirracismo diaspórico. Para a autora, um dos resultados mais importantes da Conferência de Durban foi reintroduzir a categoria “raça” na gramática política das organizações negras de diferentes lugares do mundo. O movimento afrocolombiano que, durante toda a década de 1990, se negou a fazer uso da categoria “raça” passa a se referir à Declaração de Durban como um marco internacional que sustenta suas reivindicações em nível nacional. Por essa razão, os debates, ainda embrionários, sobre ação afirmativa e aforreparações ganham

¹⁰ A matéria completa disponível em: <http://www.economist.com/node/14140625>.

fôlego novo no país e algumas medidas, como a implantação de cotas em algumas universidades, são implementadas (MOSQUERA; LEÓN; RODRIGUEZ, 2009).

4.4 Conclusão

As organizações afrocolombianas, que até o final dos anos 1980 ainda eram bastante frágeis e desarticuladas, passam por um processo de rápida consolidação no início dos anos 1990. O principal fator indutor dessa consolidação foi a aprovação do AT55 e necessidade de transformá-lo em lei dentro de um período relativamente curto de tempo.

O PCN emerge, nesse contexto, como a entidade negra mais importante do país e, de maneira correlata, o discurso étnico-territorial se hegemoniza. Com a aprovação da Lei 70, em 1993, novos canais institucionais são abertos para o movimento negro e surgem, ao mesmo tempo, novos impasses para a integração sociopolítica de afrocolombianos.

A Lei 70, embora considerada por alguns analistas a mais abrangente legislação para afrodescendentes na América Latina, não se converteu automaticamente em melhora nas condições de vida da população negra. Como a definição da identidade negra, nos termos da lei, tinha no espaço geográfico um de seus principais componentes, um grande contingente populacional que vivia fora das regiões ribeirinhas do Pacífico ou do Caribe acabou sendo marginalizado.

O deslocamento forçado, que tem obrigado milhões de pessoas a migrar para as áreas urbanas do país, cria novas dificuldades para os afrocolombianos. O estado tem respondido a esses novos impasses com a elaboração de legislações de caráter progressista mas que são sistematicamente violadas pelo próprio estado. Nessas circunstâncias, o movimento negro viveu um processo de desmobilização ao longo dos anos 1990 e a Lei 70 acabou reduzida a um mero procedimento para titulação de terras.

A emergência da AFRODES, ONG voltada para a garantia dos direitos dos afrocolombianos em situação de deslocamento, e a crescente internacionalização do movimento negro, especialmente a partir da 3ª CMR, têm possibilitado a criação de

novas oportunidades institucionais e discursivas em um campo político que antes parecia infértil.

O repertório de ação coletiva do movimento negro também passa por alterações na década de 2000. O discurso étnico-territorial, ainda que relevante, perde centralidade. A política de vitimização e o discurso antirracista diaspórico adquirem maior importância nas disputas políticas com o estado e na busca por laços de solidariedade com redes internacionais de direitos humanos.

Cada um desses elementos político-discursivos – antirracismo diaspórico, política de vitimização e geo-etnicização da diferença – mantém suas características próprias ao mesmo tempo em que se justapõem. Para Cárdenas (2012), esses elementos trabalham conjuntamente, formando uma unidade (im)permanente com distinções internas. Por essa razão, o impacto dessas novas articulações não é ainda inteiramente perceptível, mas algumas apontamentos podem ser traçados.

Um dos principais problemas do discurso étnico-territorial foi circunscrever geograficamente a identidade afrocolombiana, renunciando, assim, ao debate sobre racismo e discriminação racial. Essa nova articulação multicultural, em curso a partir do início dos anos 2000, tem permitido a formulação de uma agenda política antirracista mais abrangente. Ademais, ao estabelecer redes internacionais de solidariedade, o movimento negro se fortalece internamente e pode impactar mais efetivamente o estado.

5 BRASIL E COLÔMBIA EM PERSPECTIVA COMPARADA: ENGENDRANDO AFRO-LATINIDADES ENTRE A IGUALDADE E A DIFERENÇA

Analisei, nos capítulos precedentes, os processos de consolidação organizacional e inserção institucional dos movimentos negros no Brasil e na Colômbia nas últimas três décadas. Enfatizei, de maneira particular, o período imediatamente anterior às reformas constitucionais realizadas em ambos os países e seus desdobramentos ulteriores, em termos de aberturas de oportunidades discursivas e institucionais para os referidos movimentos sociais. Mapeei, a partir dos relatos de ativistas entrevistados e dos discursos – e propostas políticas – proferidos em documentos oficiais, os espaços institucionais (secretarias, conselhos, comissões, etc.) e de formulação de políticas públicas que lideranças dos movimentos negros passam a ocupar a partir da década de 1990.

Parto da hipótese de que os ganhos políticos para os movimentos negros, no contexto analisado, tendem a ser mais profícuos e longevos quando há uma convergência entre abertura de oportunidades institucionais e discursivas. Para verificar essa hipótese, promovo um diálogo constante entre os achados empíricos da pesquisa e a literatura sobre movimentos sociais e participação institucional apresentadas no primeiro capítulo. A apropriação dessa literatura, elaborada em contextos políticos e acadêmicos distintos dos analisados aqui, não se dá de maneira acrítica. Discordo, por exemplo, do excessivo peso dado por essas teorias à inexorabilidade de mecanismos de cooptação estatal. Tal interpretação ignora que, apesar de não simétricos, os encontros entre atores estatais e não estatais podem, sim, produzir resultados vantajosos para os movimentos sociais. Além disso, cooptação é um conceito que considera os movimentos sociais agentes passivos, o que impede uma análise mais aprofundada sobre seus impactos na transformação social que, frequentemente, se expandem para além dos contornos institucionais (MACHADO, 2013).

Diferentes vertentes das teorias institucionalistas sobre movimentos sociais ainda compreendem a inserção institucional dos movimentos de maneira homogênea. Essa literatura tende a analisar esse trânsito institucional levando em consideração a complexificação das estruturas organizacionais do movimento, que

vai no sentido de sua crescente formalização, profissionalização, rotinização e desmobilização (DRYZEK, 1996; KRIESI, 2004).

A própria definição de estrutura de oportunidades políticas, conforme desenvolvida por Tarrow (2011), peca ao ser excessivamente utilitarista, sobrevalorizando a dicotomia entre custos e benefícios da ação coletiva. Tarrow também subestima o fato de que, inúmeras vezes, os movimentos sociais não apenas se aproveitam de uma abertura de oportunidades políticas externas, mas, amiúde, as criam, exatamente por se encontrarem submetidos a contextos políticos bastante desfavoráveis (DOMINGUES, 2007). Analisando as especificidades dos movimentos sociais latino-americanos, Domingues (2007, p. 31-2) faz a seguinte crítica à essa perspectiva utilitarista:

De início é mister reconhecer [...] que não há de modo algum uma divisão entre movimentos materialistas e pós-materialistas na América Latina. [...] A ideia de 'custo' e benefício maiores ou menores seria ademais problemática, uma vez que, se a democracia facilitou a emergência de novos movimentos e seu florescimento, foi sob brutais ditaduras que muitos deles surgiram ou se mantiveram ativos, ainda que os anos 1990 testemunhem uma inflexão no cenário e no tipo de movimentos em atividade. De resto, não há porque supor que interesses são em si utilitários e que a ação de indivíduos e a movimentação das coletividades se baseiam em cálculos de custos e benefícios (o que não quer dizer que isso não ocorra em certas ocasiões). As motivações podem ser várias e os interesses devem ser muito mais amplamente concebidos, sem que isso nos deva levar de volta à discutível divisão entre valores materiais e pós-materiais. O fato é que muitos movimentos sociais se formam em situações que de forma alguma se adaptam à noção das oportunidades com baixos custos e altos retornos, o que com frequência consiste em uma tese calcada em um utilitarismo apriorista. Amiúde passa-se o contrário.

Os resultados empíricos desta tese, discutidos de maneira exaustiva no segundo, terceiro e quarto capítulos, se aproximam da análise desenvolvida por Domingues (2007). A inserção institucional dos movimentos negros no Brasil e na Colômbia se dá de maneira bastante heterogênea, com graus variados de adesão à agenda governamental. Do ponto de vista estatal, a permeabilidade institucional é seletiva, em que determinados temas recebem maior atenção que outros e, a depender da configuração das forças políticas, há uma maior ou menor interação com atores não-estatais. Em outras palavras, existe significativa variação na intensidade da participação societal na esfera estatal, o que nos remete a tentar compreender as intrincadas relações entre os níveis instituído e instituinte da ação política dos movimentos sociais.

Conforme demonstra a análise empírica dos capítulos anteriores, os efeitos da inserção institucional dos movimentos negros provocou impactos em três esferas interligadas: em suas estruturas organizacionais; na rede de relações dos movimentos (com sua crescente pluralização e internacionalização); e no campo dos discursos e estratégias estatais predominantes sobre raça e etnicidade. Neste capítulo, essas três dimensões são analisadas à luz das categorias teóricas apresentadas no primeiro capítulo.

5.1 Organização e Frames de Ação Coletiva

5.1.1 Frames de Ação Coletiva

A emergência de organizações negras na Colômbia, conforme discutido no capítulo 2, ocorre em um contexto de baixa abertura institucional. Embora acompanhando um processo transnacional, com a eclosão de protestos por igualdade racial em diferentes partes do mundo, o caso colombiano tem algumas singularidades. Primeiro, apesar de contar com uma quantidade expressiva de afrodescendentes em sua população, eles se encontravam, social e politicamente, invisibilizados. Segundo, um grande contingente de afrocolombianos se dirigiu, nos anos seguintes à abolição da escravatura, para áreas mais distantes e de difícil acesso do país, especialmente a região pacífica e a costa do Atlântico. Terceiro, essas populações negras rurais, vivendo em palenques ou comunidades autogeridas, desenvolveram profundos laços de solidariedade com as populações indígenas habitantes das mesmas regiões. Quarto, a institucionalização das ciências sociais no país, sob a hegemonia da antropologia, enfocou, desde o princípio, estudos sobre a realidade indígena, contribuindo, assim, para a permanência da invisibilidade negra.

Nesse contexto, quando emergem, nos anos 1970, as organizações negras, urbanas e rurais, disputam espaços políticos a partir de discursos, ou *frames* de ação coletiva, contrastantes. As entidades urbanas, principalmente o Movimento Cimarrón, influenciados pelo antirracismo diaspórico, entendem que “raça” e

“igualdade” são as categorias em torno das quais um projeto político de integração socioeconômica dos afrocolombianos precisa ser construído. As organizações rurais, sob o comando da ACIA, utilizam o *frame* racial apenas implicitamente. Seu discurso é, acima de tudo, territorial e ambiental.

Ao longo dos anos 1980, o discurso racial, difundido pelas organizações urbanas, não logrou incorporar os afrocolombianos ao circuito internacional do antirracismo diaspórico (CÁRDENAS, 2012). Isso ocorreu por duas razões. Em primeiro lugar, o discurso da igualdade racial não encontrava ressonância dentro da população afrocolombiana. Em um país profundamente marcado por ideologias sobre mestiçagem e com uma população negra preponderantemente rural e pauperizada, debates sobre racismo, escravidão e diáspora africana soavam bastantes elitistas e desconectados com a realidade (PASHEL, 2010; CÁRDENAS, 2012; WADE, 1995). Em segundo lugar, ainda que ativistas negros se considerassem membros da diáspora negra, essa percepção não encontrava eco nos círculos internacionais de ativismo. Por essa razão, o discurso da igualdade racial colombiano, nos anos 1980, era uma via de mão única (CÁRDENAS, 2012). Há, aqui, uma clara diferenciação com o caso brasileiro, onde, desde a primeira metade do século XX, afrodescendentes têm sido vistos, nacional e internacionalmente, como membros da diáspora negra.

O discurso étnico, por outro lado, foi gradativamente sendo incorporado às estratégias políticas do movimento afrocolombiano. No início da década de 1980, como revelam os primeiros trabalhos de Wade (1993), as estratégias e discursos das organizações rurais centravam-se no direito à terra. No entanto, já no início dos anos 1990, o discurso da diversidade cultural e étnica adquire centralidade para o movimento. Há várias razões para essa alteração, das quais destaco três. O debate acadêmico, como detalhado no capítulo 2, enfocou quase que exclusivamente temas relacionados às comunidades indígenas, ressaltando sua distintividade étnica e cultural. Assim, quando antropólogos se voltaram a estudar as comunidades negras eles acabaram por utilizar as mesmas categorias teóricas construídas para entender os grupos ameríndios. As entidades rurais, organizacionalmente frágeis, contaram com o apoio dos grupos indígenas, mais coesos e homogêneos, para definir estratégias para impactar o estado (VAN COTT, 2000). Por fim, na busca por reconhecimento internacional e por mitigar conflitos internos, o estado colombiano passa a incorporar o debate sobre políticas multiculturalistas que vinha sendo feito

em outras partes do mundo. Dessa forma, com a aprovação da Constituição de 1991 o discurso étnico-territorial passa a ocupar o centro das disputas políticas entre movimento negro e estado.

No Brasil, os movimentos negros que emergem nos anos 1970 lidam com um cenário político distinto daquele encontrado na Colômbia. Em primeiro lugar, se na Colômbia não havia uma abertura de oportunidades discursivas e institucionais, no Brasil o debate sobre desigualdades raciais já estava bastante consolidado. O campo de estudos raciais, anterior à institucionalização das ciências sociais no país, foi fundamental para o ativismo negro. Outro aspecto a ser ressaltado é que, no Brasil, os movimentos negros dos anos 1970 não são, como na Colômbia, a primeira experiência de mobilização negra em larga escala. Eles são, na realidade, processos de continuidade e ruptura com organizações precedentes, como o Teatro Experimental do Negro, a União dos Homens de Cor e a Frente Negra Brasileira, entre outros.

Ademais, a influência dos estudos sobre estratificação social, especialmente aqueles desenvolvidos por Carlos Hasenbalg, sobre as estratégias políticas do ativismo negro, não encontra par no contexto colombiano. No país andino, dados estatísticos desagregados por cor e raça eram praticamente inexistentes até os anos 1990. Apenas nos censos de 1993 e, mais recentemente, em 2005, questões sobre pertencimento étnico-racial foram incluídas (ASHER, 2009; BEJARANO, 2010). A posse desses dados, ainda que sujeitos à críticas de ordem metodológica, consubstanciou os discursos dos movimentos negros no Brasil por igualdade. A ausência desses mesmos dados na Colômbia pode ter contribuído para o enfraquecimento dos discursos por igualdade racial, ainda que não haja estudos debatendo seriamente este aspecto. Por fim, o movimento negro brasileiro, de caráter mais urbano e disperso em várias partes do país, buscou conscientizar a população afrodescendente, também majoritariamente urbana, sobre a necessidade de se reconhecerem negras e lutarem contra o mito da democracia racial.

Na passagem para os anos 1990, com a promulgação das novas cartas constitucionais em ambos os países, esses dois formatos discursivos se sedimentam ainda mais. Há, contudo, uma diferença importante entre os casos analisados. No Brasil o discurso racial é construído nas fronteiras entre movimento negro e academia, ao passo que o estado mantém, até o governo de Itamar Franco, o discurso oficial sobre democracia racial. Na Colômbia, o discurso étnico-territorial se

consolida nas articulações entre estado e movimentos indígenas e, apenas por intermédio destes, é expandido para então contemplar as comunidades negras. Disso decorre que, no Brasil, a abertura de oportunidades discursivas deriva da ação dos movimentos negros enquanto que, na Colômbia, os movimentos negros passam a se consolidar a partir da apropriação que fazem das aberturas discursivas que não os tinham originalmente como foco.

Na década de 2000 há uma outra mudança em curso, porém ainda inconclusa, não permitindo uma análise categórica sobre seus impactos. Essa mudança está diretamente relacionada aos efeitos da Conferência de Durban nos dois países. A definição do termo “afrodescendente”¹¹ para designar todos os descendentes de africanos negros escravizados e/ou vivendo na diáspora e a indicação de políticas de ação afirmativa para estas populações são importantes divisores de água para os movimentos negros colombianos e brasileiros.

No Brasil, o efeito Durban é um grande catalizador das energias para as reivindicações por ação afirmativa e maior inserção institucional. Mas, um fato discursivo bastante importante, porém largamente negligenciado nas análises sobre o período, diz respeito à incorporação, ainda embrionária, do discurso de ordem étnica às estratégias do movimento (ARRUTI, 2000). Embora a construção – jurídica – da figura dos remanescentes de quilombos date de 1988, a legitimação política dessa subjetividade coletiva só passa a despontar na cena pública no início da década de 2000. O debate, controverso, sobre a autenticidade dessas identidades quilombolas contribui para a emergência de discursos sobre diferenças étnicas e culturais dessas comunidades. A necessidade de emissão de laudos antropológicos para subsidiar o processo de solicitação de titulação coletiva também é exemplar nesse sentido.

Na Colômbia, o efeito Durban vai no sentido oposto. O discurso racial, que não encontrou ressonância na sociedade colombiana dos anos 1980, e foi

¹¹ Edna Roland, ativista brasileira que participou das negociações em Durban, descreve assim o processo de negociação para que o termo afrodescendente fosse incluído nos documentos oficiais da Conferência: “o conceito de afrodescendente, o termo afrodescendente foi negociado em Santiago porque em outros países da América Latina o termo negro é considerado pejorativo, e nós tínhamos que considerar uma palavra que fosse consensual, que todos os países aceitassem. É daí que, a partir de Santiago, nós passamos a ser denominados internacionalmente como afrodescendentes.

completamente rechaçado nos anos 1990, reemerge após a 3^a CMR. Durban permite que os afrocolombianos se tornem visíveis para outros membros da diáspora negra e facilita o processo de reconhecimento mútuo que não havia acontecido nos anos 1980. Durban é fundamental para o contexto colombiano por três motivos. Primeiro, por focar prioritariamente o fenômeno do racismo, temática que foi completamente negligenciada tanto por ativistas negros quanto pelo estado na década de 1990. Segundo, embora a Conferência tenha adotado uma visão ampla sobre formas de racismo, discriminação e xenofobia, atingindo diferentes populações não brancas no mundo, os afrodescendentes foram identificados como o grupo mais afetado pelo racismo. Por fim, os debates sobre o legado da escravidão acabaram por introduzir o tema das reparações e das ações afirmativas. E, assim como ocorreu no Brasil, setores do movimento afrocolombiano passaram a pressionar o estado para que o mesmo promova políticas afirmativas (CÁRDENAS, 2012).

Em suma, o efeito Durban, acompanhado de especificidades políticas internas a cada país, promove importantes deslocamentos nos discursos hegemônicos sobre raça e etnicidade. Na Colômbia, o impacto da Lei 70 acabou se restringindo à titulação de terras, levando a um certo esgotamento do discurso étnico-territorial. Nesse sentido, Durban representa uma inflexão para o movimento afrocolombiano exatamente por propiciar uma pluralização desses discursos (WADE, 2012). No Brasil, o efeito Durban se faz sentir mais visivelmente na celeridade com que atores estatais acenaram com oportunidades de inclusão institucional para o movimento negro e, principalmente, na proliferação de políticas de ação afirmativa para afrodescendentes, sobretudo para acesso ao ensino superior. Em menor escala, percebe-se também uma diversificação dos *frames* de ação coletiva, porém, a hegemonia do movimento negro de caráter urbano parece se manter.

Entretanto, esses processos de deslocamento discursivo são emergentes e ainda não se tornaram plenamente sedimentados. Se há um movimento de “racialização” da etnicidade na Colômbia e o país seguirá os passos do Brasil adotando, por exemplo, políticas de ação afirmativa para lidar com o legado do racismo é uma questão difícil de responder. Se, por outro lado, tem havido um processo de “eticização” da raça no Brasil e de esgotamento do discurso racial é outra questão igualmente difícil de responder. A única conclusão a que se pode

chegar é que os elementos discursivos atualmente empregados pelos movimentos negros de ambos os países não irão perdurar indeterminadamente.

5.1.2 Perfis Organizativos e seus Efeitos nas Estratégias de Ação Coletiva

A dimensão organizacional dos movimentos sociais é fundamental para analisar tanto suas mudanças internas ao longo do tempo quanto sua aproximação com outros atores políticos, em especial com instituições estatais. Por essa razão, muitos estudiosos se dedicam a teorizar sobre esse aspecto das ações coletivas.

De maneira geral, como afirmam Della Porta e Diani (2006), vários autores ressaltam que movimentos sociais são formações com baixo nível organizativo, redes de solidariedade mais horizontalizadas e baixo grau de formalização institucional. A hierarquização e a formalização organizacional seriam, nesse contexto, o efeito inexorável de sua inserção na política institucional (DRYZEK, 1996). Entretanto, mecanismos de burocratização organizacional já podem ser observados nos estágios iniciais de formação do movimento social, amiúde dependentes do grau de coesão interna do sistema (DOMINGUES, 1995).

A inserção do movimento em instituições políticas e agências governamentais contribui para sua complexificação organizacional, mas não a causa. Nessa trajetória, novos perfis organizativos são forjados e impactam de maneira significativa a estrutura funcional, os objetivos, demandas e estratégias de ação do movimento social.

Tanto no Brasil quanto na Colômbia os movimentos negros apresentavam, no momento de sua constituição, estruturas organizacionais pouco formalizadas e descentralizadas, em consonância com o que aponta a literatura sobre o tema (DELLA PORTA, DIANI, 2006). No Brasil houve uma tentativa, capitaneada pelo MNU, de consolidar uma organização de caráter nacional que fosse capaz de intermediar as reivindicações de diferentes setores do movimento com o estado e outros atores políticos. As organizações negras colombianas, por outro lado, se mostravam bem mais frágeis e dispersas. Porém, ainda assim, o Movimento Cimarrón também procurou se estabelecer como uma entidade de caráter nacional.

Em ambos os países, mas por motivos distintos, o projeto de uma entidade unificadora não vingou. No Brasil, embora o foco principal das organizações negras

nos anos 1980 tenha sido a luta contra o mito da democracia racial, havia muita divergência interna sobre qual seria o formato ideal de uma possível entidade nacional. Integrantes do MNU imaginavam uma entidade de caráter mais “político”. Representantes de grupos culturais, de organizações de mulheres negras, entidades religiosas, entre outras, temiam que esse formato viesse a desconsiderar suas especificidades identitárias (RODRIGUES, 2006). Na Colômbia, havia uma disparidade, como discutido na seção anterior, entre o discurso do Movimento Cimarrón e das organizações campesinas da região do Pacífico, inviabilizando, assim a proposição de uma entidade unificadora.

A partir da reforma constitucional há uma importante mudança de perfil organizativo em ambos os contextos. O processo de complexificação organizacional verificado no início dos anos 1990 é caracterizado por: especialização funcional, profissionalização e financiamento público e privado para as organizações dos movimentos negros.

A especialização funcional se materializa na criação de novos grupos dentro da estrutura organizacional. Esses grupos passam a atuar em subáreas específicas, tais como saúde, educação, religiosidade, cultura, etc. Do ponto de vista da inserção institucional, a especialização permite uma maior incidência do movimento sobre as agências estatais. Suas possibilidades de participação e representação em arenas institucionais e na proposição de políticas públicas se multiplicam. A especialização também permite que alguns representantes do movimento negro se tornem experts no funcionamento estatal.

A profissionalização refere-se tanto à integração de profissionais temporários (consultores, advogados, psicólogos, etc.) dentro das organizações do movimento quanto ao treinamento dos ativistas em questões estratégicas. O depoimento de Nilza Iraci, presidente do Geledés – Instituto da Mulher Negras, detalha melhor esse processo:

Procuramos, por exemplo, capacitar as organizações pra entender o que seja orçamento, o que é a questão da previdência, o que é a questão da representação da mulher na mídia, e não simplesmente dizer: não estamos presentes na mídia. Qualificar essas organizações, qualificar a participação para uma intervenção nos espaços macro. [...] Uma intervenção não é fácil porque nós não temos essa capacitação, essa formação. É a ferro e a fogo. Então o que que a gente faz. A gente não sabe como lidar com a questão do orçamento, então a gente contrata alguém, pra fazer. E pode ser branco! Se é o branco que tem melhor qualificação, a gente contrata o branco, adquire a técnica e faz o recorte racial. Então a Articulação de ONGs tá

assim, nós estamos no Conselho de Desenvolvimento Econômico do Lula. [...] Aí estamos lá no Conselho Nacional de Saúde, você tem duas [representantes] no conselho da Seppir, você tem no Conselho da Mulher, ou seja, ocupando espaços estratégicos. Mas não é ocupar espaço, e não por representação, é pra você intervir. Quer dizer, por exemplo, quem é que intervém melhor a partir do Movimento Negro: é a Lúcia Xavier e Elaine. Então não adianta ir a Nilza pra lá, então vai a Lúcia Xavier pro conselho da Seppir. Quem é que tem mais condição de intervir no espaço da mulher, sou eu. E assim, na área de comunicação tem uma capacitação específica, tem mídia *training*, como lidar com mídia, como fazer *advocacy*, e mais: e como lidar com o espaços internacionais. Então, esse é um diferencial. É sair do discurso, da vitimização, para uma coisa prospectiva. [...] É uma ocupação de espaço, qualificada, de maneira que os outros movimentos sociais também assimilem a questão racial e a de gênero. Para que deixe de ser uma questão só nossa.

Nesse sentido, o processo de profissionalização, que é um subproduto da especialização organizacional, tem como horizonte uma intervenção mais qualificada junto às instituições estatais, procurando traduzir os discursos e estratégias ativistas em uma linguagem estatal.

A profissionalização está também diretamente relacionada ao *financiamento* que, tanto no Brasil quanto na Colômbia, sofreu forte incremento a partir dos anos 1990. Com o surgimento das ONGs negras no Brasil e das redes de organizações afrocolombianas firmaram-se várias parcerias com entidades do setor público e privado. Com maior aporte financeiro, essas organizações passam a pagar salários para alguns de seus militantes, participar na elaboração e implementação de projetos sociais e formar pessoal capacitado para intervir em canais institucionalizados de elaboração de políticas públicas.

Alguns autores (McCARTHY; ZALD, 1973) temem que a profissionalização das lideranças, decorrente do financiamento estatal ou privado, incorra numa excessiva burocratização do movimento e perda do seu repertório de contestação política. Há ainda os que, assim como Bourdieu e Wacquant (2002), acreditam que o financiamento, sobretudo aquele advindo de organizações filantrópicas norte-americanas, implique necessariamente na transposição de ideários político-ideológicos gestados nos Estados Unidos para alguns contextos nacionais que, de outra forma, estariam imunes à infiltração do imperialismo cultural.

Há que se frisar, no entanto, que, no caso dos movimentos negros, o financiamento, embora crucial para a manutenção de suas atividades, costuma ser cíclico e instável. Além disso, apenas uma pequena fração das organizações, notadamente aquelas que se tornaram ONGs e prestam serviços de consultoria,

apoio jurídico, psicológico, etc. se beneficiam desses financiamentos. E, por fim, ainda que a influência norte-americana seja inegável nos contextos analisados ela não explica, em absoluto, as mudanças em termos de discursos e estratégias políticas frente à questão racial no Brasil e na Colômbia.

A complexificação organizacional é entendida, por parte significativa da literatura especializada, de maneira maniqueísta, com os *outsiders* sendo parcialmente incorporados aos *insiders*. De Tilly (1978) a Tarrow (2011), passando por Kriesi (1995) e Dryzek (1996), uma infinidade de autores definiu, em algum momento de sua produção teórica, a relação entre movimentos sociais e estado como sendo de completa exterioridade. Sob essas perspectivas, os movimentos sociais são identificados pelo caráter não-institucional, direto e disruptivo de suas ações contra as elites, grupos políticos ou códigos simbólico-culturais. Em contraste, a institucionalização do movimento social implicaria em perda de autonomia, cooptação ou adesão acrítica ao *modus operandi* estatal. Todavia, essa correlação entre burocratização das estratégias de ação coletiva e institucionalização do movimento não é inequívoca e suas variações são usualmente negligenciadas pelos estudiosos.

No caso em tela, por exemplo, há um processo de formalização de estratégias que antecede a institucionalização dos movimentos. Os movimentos negros brasileiros e colombianos combinavam, conforme discutido nos capítulos anteriores, uma pluralidade de estratégias de ação coletiva que iam de um extremo ao outro do espectro confronto político – institucionalização. Destaco aqui algumas dessas estratégias: manifestações públicas, *sit-ins*, cartas abertas ao público, panfletagem, envio de telegramas para congressistas, ocupação de prédios públicos, formação de alianças com partidos políticos e outros movimentos sociais, audiências com autoridades estatais, abaixo-assinados, manifestos. A combinação de dessas diferentes estratégias pode ser entendida, nos termos de Abers, Serafim e Tatagiba (2011), como um “repertório de interação” que vai além de experiências formais de participação institucionalizada, pois inclui outras práticas de diálogo e conflito entre estado e movimentos sociais.

No interior dos movimentos negros a adoção de estratégias voltadas para uma maior inserção institucional também não são consensuais. Há uma permanente tensão entre aqueles que estão “dentro” e aqueles que estão “fora” do estado. Essa tensão não é necessariamente negativa, pois obriga que os representantes de

“dentro” justifiquem constantemente suas ações para aqueles que permanecem de “fora”. Ademais, como a participação institucional desses representantes será sempre temporária, exigindo que em algum momento eles retornem para suas organizações de origem, eles nunca estarão completamente incorporados à dinâmica estatal.

Mas, apesar das tensões internas e externas acerca das estratégias de inserção estatal, observa-se tanto no caso brasileiro quanto no colombiano uma crescente redução do protesto público ao longo dos anos 1990. No Brasil, os protestos com maior impacto ocorrem em 1988, por ocasião do centenário da abolição da escravatura, e em 1995, com a realização da Marcha Zumbi dos Palmares. Na Colômbia, os protestos mais importantes foram realizados entre 1991 e 1993, durante o período de elaboração da Lei 70. Isso sugere que há uma relação direta entre o aumento da permeabilidade estatal e a diminuição das estratégias contestatórias. Porém, ainda que os movimentos negros tenham reduzido suas atividades de protesto nas duas últimas décadas, eles não se desmobilizaram, como comprova a eclosão de novas demandas a partir da Conferência de Durban. Novas formas de participação institucional e não-institucional continuam surgindo e novas redes de solidariedade, dentro do que estou considerando aqui de antirracismo diaspórico, vêm revigorando as práticas políticas dos movimentos negros.

5.2 Contextos Políticos e Oportunidades Institucionais

A relação entre movimentos sociais e estado, como demonstra o modelo teórico de Kriesi (2004), não se resume à dicotomia autonomia – cooptação. Nesse sentido, os contextos políticos locais podem combinar elementos aparentemente contraditórios, como cooperação e contestação ou cooperação e autonomia. O próprio perfil estatal, que, no modelo proposto por Dryzek (1996), aparece de maneira estática é, na prática, bastante dinâmico. Assim, a depender das configurações políticas e das clivagens estruturais, que variam ao longo dos anos, um estado exclusivo-ativo pode converter-se em inclusivo-passivo, por exemplo.

Tanto no Brasil quanto na Colômbia é possível afirmar que a relação entre movimento negro e estado tem oscilado, nas últimas três décadas, da contestação à

cooperação, passando pela assimilação/cooptação. Na contestação, a relação entre os movimentos sociais e o estado é conflitiva e não institucional. Não há canais formais de interlocução e as estratégias de ação direta são as mais empregadas pelos atores da sociedade civil. Na cooptação o conflito é inexistente e o estado incorpora, discursivamente, algumas pautas dos movimentos sociais. Porém, como afirma Machado (2013), a noção de cooptação caminha lado a lado com novas formas de ativismo político, mais individualizadas, com ênfase na profissionalização da militância, na captação de recursos e no desenvolvimento de parcerias, em detrimento da produção de antagonismos nas relações com o Estado. Assim, relações que tendem a ser vistas como “cooptação” podem ser analisadas a partir de sua inserção no campo da racionalidade instrumental. Na cooperação há espaços formais de participação nas estruturas do estado. Mas, apesar do maior trânsito institucional, o conflito permanece. Há disputas pelos rumos das políticas estatais, uma vez que a participação de militantes em órgãos governamentais não substitui por completo a ação contestatória.

Nas décadas de 1970 e 1980, no Brasil, os canais institucionais estavam praticamente fechados à participação da sociedade civil. Foram exceções à regra alguns governos estaduais e municipais comandados por legendas de centro-esquerda. O perfil do estado nesse período, pode ser descrito como exclusivo-ativo, especialmente na década de 1970, ainda sob domínio da ditadura.

Durante a transição democrática houve uma abertura de oportunidades políticas para diversos grupos contestatórios. Para o movimento negro esse período foi marcado por uma expansão de organizações de norte a sul do país e também por protestos, marchas e aproximação com partidos políticos de esquerda, especialmente com o PMDB e o PT.

Em 1988, ano que se promulga a nova Constituição brasileira e se comemoram os cem anos da abolição da escravatura, é um importante divisor de águas para a relação entre movimento negro e estado. A Constituição traz importantes avanços para o aprofundamento da cidadania, entre eles a possibilidade de se criarem instituições participativas e de formulação de políticas públicas. Para o movimento negro são emblemáticos os artigos que tipificam o crime de racismo e criam a figura jurídica dos remanescentes de quilombos. Além disso, a criação da Fundação Cultural Palmares, primeira instituição governamental (em nível federal) dedicada à questão racial, também é emblemática para o movimento.

A mudança constitucional e a criação da Fundação Palmares, devotada aos debates sobre cultura afro-brasileira, representam mais uma abertura de oportunidades discursivas que institucionais. Há um reconhecimento, tácito, de que a questão racial deva ser considerada mas, do ponto de vista de uma atuação política mais incisiva nada é feito. Entretanto, é esse reconhecimento simbólico que pavimenta, ainda que de maneira não linear, o caminho para uma maior inserção institucional de ativistas negros e para a solidificação da temática racial no interior do estado.

Apenas em 1995, primeiro ano do governo FHC, o contexto político começa a ser mais favorável para a inclusão política da questão racial. Com maior pluralidade político-partidária, instâncias democráticas mais fortalecidas e abertura institucional para alguns movimentos sociais, o perfil do estado pode ser descrito como inclusivo-passivo. Várias temáticas relacionadas aos direitos humanos eram trazidas para dentro do estado mas, de maneira geral, nenhuma recebia tratamento específico.

Após a realização da Marcha Zumbi dos Palmares, o governo federal cria o GTI com o objetivo de debater a implementação de políticas de ação afirmativa para afrodescendentes em diferentes áreas do estado. Se por um lado os resultados políticos alcançados pelo GTI foram tímidos, por outro o governo incorporou o discurso sobre racismo e políticas de promoção de igualdade racial que haviam sido gestados nas fronteiras entre academia e ativismo.

Em 2001, a partir da realização da Conferência de Durban, há uma maior abertura de oportunidades institucionais para o movimento negro. Mas é com a eleição de Lula para presidente que essas oportunidades se sedimentam. O perfil do estado, no tocante à ampliação de direitos para a população afrodescendente, é claramente inclusivo-ativo. Importantes ativistas do movimento negro passam a ocupar posições de destaque em instituições governamentais devotadas à promoção da igualdade racial, um grupo maior de universidades passa a promover políticas de inclusão racial e políticas públicas nas áreas da educação, saúde e mercado de trabalho são propostas. Há uma relação de cooperação entre movimento negro e estado durante o governo Lula. Há uma diminuição significativa dos conflitos, mas o movimento não se desmobiliza, se insurgindo contra o governo em alguns momentos oportunos.

A relação entre movimento negro e estado durante o governo Lula demonstra claramente o processo de criação de oportunidades políticas pelos próprios

movimentos sociais. Como já ressaltado em outros momentos desta tese, o movimento negro vai estabelecendo redes de solidariedade com outros movimentos sociais e partidos políticos de centro-esquerda já na década de 1980, quando os canais institucionais ainda se encontravam fechados para atores da sociedade civil. Ativistas negros se utilizaram dessas redes de solidariedades para, gradativamente, introduzir o debate racial no interior dos partidos, especialmente do PT. Por essa razão, quando o PT alcança o poder central, o movimento negro conseguiu se beneficiar de uma estrutura de oportunidades políticas que ele própria havia consolidado dentro da legenda.

O estado colombiano dos anos 1970 pode ser descrito como exclusivo-passivo. Liberais e conservadores se revezavam no poder e não havia canais institucionais abertos para a participação da sociedade civil ou grupos opositores. Além disso, de acordo com a tipologia proposta por Kriesi (2004), pode-se afirmar que o estado colombiano era (e ainda é) um estado fraco.

O movimento afrocolombiano que emergiu nessa época encontrou um ambiente ainda menos propício para o debate sobre temas raciais que aquele observado no Brasil do mesmo período. A ausência de oportunidades institucionais ou discursivas foi, e ainda tem sido, um dos principais obstáculos do processo de mobilização étnico-racial no país.

Nos anos 1980, a erosão do sistema político colombiano, em decorrência do alto índice de violência civil em várias regiões do país, do crescimento exponencial do narcotráfico, da corrupção endêmica e da incapacidade do estado em controlar seu território, obrigou o governo a promover acordos com as guerrilhas e diferentes movimentos sociais, em prol de uma nova Constituição.

Ainda nesse período o apoio financeiro e político dos Estados Unidos passa a ser crucial para os projetos de desenvolvimento socioeconômico e controle do narcotráfico no país. Nesse cenário, questões de ordem social, ambiental e cultural têm sido, desde então, interpretadas e reinterpretadas à luz desse processo de abertura política aos interesses dos governos norte-americanos na região (ASHER, 2009).

A abertura de oportunidades políticas promovida por esse cenário de desintegração estatal e adesão à uma agenda política neoliberal trouxe resultados controversos para a população negra. Por um lado, a aprovação do AT55, em 1991 e da Lei 70, em 1993, tirou os afrocolombianos da invisibilidade e forneceu

plausibilidade política às suas reivindicações. Por outro, trouxe resultados indesejáveis, sendo o mais emblemático deles o extermínio ou deslocamento forçado de comunidades inteiras em diferentes regiões do país. Além disso, a lei 70, celebrada como a mais avançada proposta política para afrodescendentes na América Latina, se converteu em mera legislação para titulação coletiva de territórios (WADE, 2012).

Ao longo dos anos 1990, por conta da escalada da violência e da ineficácia das legislações protetivas, as organizações negras vão se desmobilizando e parte de sua liderança vai sendo cooptada pelo estado. As situações de conflito diminuem consideravelmente ao mesmo tempo em que ganhos políticos efetivos são escassos. Apenas ao nível do discurso a população negra é incorporada ao estado.

O número de afrocolombianos vivendo em situação de deslocamento forçado atingiu, ao final dos anos 1990, números alarmantes. Estimativas da ONG Consultoria para Direitos Humanos e Deslocamento (CODHES), indicam que entre 1995 e 2003 cerca de 3 milhões de pessoas foram obrigadas a abandonar seus territórios por conta de disputas entre grupos paramilitares e narcotraficantes pelo domínio de regiões ricas em recursos naturais. Como esses deslocamentos atingem os afrocolombianos de maneira desproporcional, alguns setores do movimento negro se uniram para formar coalizões com vistas a pressionar o estado a apresentar propostas políticas específicas para essa parcela da população.

Como o contexto político de início dos anos 2000 era bastante similar ao das décadas anteriores, ou seja, um estado fraco, que incorpora apenas discursivamente as reivindicações do movimento negro e busca incessantemente reconhecimento internacional, organizações como a AFRODES passaram a empreender novas estratégias de ação. Primeiro, buscaram apoio internacional em redes de direitos humanos, membros do congresso norte-americano e organizações religiosas transnacionais. Em segundo lugar, por conta do efeito Durban, passaram a se integrar de maneira mais sistemática às redes de solidariedade do antirracismo diaspórico.

Essas novas estratégias e configurações do movimento afrocolombiano continuam a interagir com um contexto político que é bastante opaco às suas reivindicações. Um dos maiores riscos dessa estratégia de ação que faz convergir “política de vitimização” e direitos étnico-territoriais está na possibilidade de que o estado, em vez de expandir, restrinja ainda mais sua atuação política frente às

reivindicações do movimento afrocolombiano. Com a Lei 70, essa parcela da população já havia sido confinada juridicamente aos limites geográficos das regiões do Pacífico e da costa do Atlântico. E, a partir da emergência da “política de vitimização”, segundo Cárdenas (2012), o estado tem passado a priorizar quase que exclusivamente medidas protetivas para afrocolombianos “vitimados” ou “em risco extremo”, tornando-se impermeável para demandas por direitos étnico-raciais que não se intersectem claramente com a “política de vitimização”.

5.3 Impacto Político-Institucional dos Movimentos Negros

Alguns teóricos costumam utilizar os termos sucesso e insucesso para determinar se um dado movimento social conseguiu atingir seus objetivos. Kriesi et al (1995), contudo, argumentam que “sucesso” é um conceito bastante subjetivo e inadequado, principalmente por não vislumbrar a ocorrência de consequências não intencionais ou mesmo a possibilidade de que, por acontecerem de forma fragmentada e não-linear, alguns resultados não sejam plenamente percebidos.

Nas seções precedentes deste capítulo já há uma exaustiva discussão sobre o impacto político-institucional dos movimentos negros. Ainda que implicitamente, enfoquei sobremaneira as consequências não-intencionais da interação entre movimento e estado, especialmente para o caso colombiano, onde essas consequências são mais evidentes. Nesta seção me debruçarei sobre os aspectos mais positivos dessa interação sem, contudo, negligenciar alguns de seus impasses e limitações.

O caso colombiano exemplifica bem a situação descrita por Kriesi et al (1995) de um estado fraco com estratégia prevalente excludente. A ação do movimento negro tem sido, nesse contexto, mais reativa do que proativa. Há, desde os trabalhos para inclusão do AT55 na Constituição, uma intensa mobilização para evitar a piora das condições de vida dos afrocolombianos. Momentos de proatividade, como a recente mobilização pela adoção de políticas de ação afirmativa e a busca por apoio internacional, como no caso da AFRODES, são fenômenos bastante recentes.

A partir da Constituição de 1991, o estado passou a criar estruturas institucionais voltadas especificamente para temas de interesse da população afrocolombiana. Porém, conforme atesta Cárdenas (2012), a inclusão de representantes do movimento negro junto aos aparatos estatais tem se dado sob o signo da cooptação. Ao oferecer cargos em órgãos governamentais, apoio financeiro para algumas organizações e participação informal nos círculos do poder àqueles que se dispõem a cooperar com as políticas estatais, o governo busca diminuir os conflitos e enfraquecer o movimento negro. Ainda que claramente prejudicial, esse processo de cooptação é facilmente identificável e pode ser publicamente deslegitimado. Ademais, não se trata de cooptação ideológica mas, meramente, de transações comerciais entre atores estatais e não-estatais (CÁRDENAS, 2012).

Cooptação também pode operar de uma maneira mais sutil, através da incorporação ideológica de elementos anteriormente revolucionários. Essa forma de cooptação, impõe, segundo Cárdenas, maiores riscos para o movimento afrocolombiano, pois o governo pode usar “instrumentalmente” as reivindicações do movimento para atingir fins alheios aos interesses das comunidades negras. Não há porém, como imagina Dryzek (1996), uma saída fácil para se evitar o risco de cooptação. Os movimentos sociais não podem, como propõe o autor, antecipar todas as variáveis envolvidas em sua estratégia de inclusão estatal. Ademais, como demonstra o caso colombiano, a inclusão via estado, a despeito de seus riscos patententes, representa uma real possibilidade de democratização paulatina e molecular das relações sociais (DOMINGUES, 2007).

A circunscrição especial para comunidades negras, mecanismo de inclusão permanente às estruturas estatais, tem tido também efeitos contraditórios para a relação entre movimento negro e estado. Criada com o objetivo de ampliar a participação política das comunidades negras do Pacífico, a circunscrição acabou se convertendo em feudo político de uma pequena elite negra chocona. Uma possível hipótese para a ineficácia da circunscrição eleitoral consiste na ausência de alianças estruturais entre movimento negro e partidos políticos, opositoristas ou não. Por essa razão, políticos negros vinculados aos partidos tradicionais acabam se sagrando vencedores nas eleições e, mesmo quando integrantes das comunidades negras conseguem se eleger, a falta de apoio partidário acaba por tornar inócua sua atuação no congresso.

No cenário político atual parece improvável o surgimento desse tipo de aliança, uma vez que não há abertura institucional para que a hegemonia política de conservadores e liberais seja confrontada. O caso colombiano também se caracteriza por um número excessivo de legislações e decretos para lidar com uma plêiade de problemas sociais e políticos. Mas o estado não tem sido capaz de estabelecer ou garantir os mecanismos necessários para diminuir a distância entre normatividade jurídica e realidade social.

Do ponto de vista da sensibilização da agenda política e das atitudes públicas, o impacto do movimento afrocolombiano é inegável. Ao enfatizar noções de diferença cultural, ativistas afrocolombianos conseguiram promover deslocamentos no discurso estatal sobre mestiçagem, dentro do qual negros eram invisibilizados ou culturalmente absorvidos dentro da população colombiana. Ao propor estratégias de ação baseados em princípios de defesa étnica e territorial, eles também desafiaram a noção de que o fim último de toda luta por reconhecimento é a assimilação/integração cultural. Mais recentemente, com o aumento dos deslocamentos forçados, o movimento negro tem conseguido expandir suas estratégias discursivas, para também incluir temáticas relacionadas à discriminação racial e, mais importante, angariar apoio internacional para suas reivindicações.

No caso brasileiro, a institucionalização do movimento negro inicia-se ainda nos primeiros anos de abertura política, amplia-se a partir dos anos 1990 e torna-se hegemônica na década de 2000. No início dos anos 1980, lideranças negras ocupam espaços institucionais em municípios e estados governados por legendas de centro-esquerda. Forma-se, nesse período uma aliança estrutural entre movimento negro e alguns partidos, especialmente com o PT.

A partir da promulgação da Constituição de 1988, outras oportunidades institucionais são abertas. Mas é apenas a partir de 1995 que tais oportunidades começam a se converter em ganhos políticos. Durante o governo FHC (1995-2002), como demonstram Jaccoud e Beghin (2002), a aproximação do movimento negro com o estado ainda é bastante incipiente. As metas governamentais eram produzir e disponibilizar dados sobre a situação socioeconômica e educacional da população brasileira e consubstanciar a implantação de políticas valorizativas (mais voltadas para o reconhecimento do legado cultural dos afro-brasileiros). Essa pauta, menos expressiva que a de políticas afirmativas, não representava uma ruptura com o discurso oficial sobre hibridismo racial. Apenas após a Conferência de Durban, já no

último ano do governo FHC, algumas propostas mais voltadas para a diminuição de desigualdades étnico-raciais são elaboradas.

No governo Lula há uma mudança tanto de ordem discursiva quanto institucional. O termo igualdade racial, debatido anteriormente apenas nos espaços de ativismo, adquire centralidade nas propostas do governo para a população negra. Em seus discursos, o presidente Lula, diferentemente de seus predecessores, afirma que o racismo é uma categoria central para a compreensão das desigualdades no país. Para além dessa inflexão discursiva, o governo também abre inúmeros canais institucionais para a participação de ativistas do movimento negro. A mais importante dessas instituições é, sem dúvida, a Seppir, criada em 2003 e elevada à condição de Ministério em 2008.

Os debates acalorados sobre a constitucionalidade das políticas de ação afirmativa e, mais recentemente, sobre a aprovação do Estatuto da Igualdade Racial, entre outras medidas controversas promovidas ou apoiadas pelo governo Lula, demonstram o quanto as propostas do movimento negro têm impactado a opinião pública brasileira.

Mas, apesar das inúmeras conquistas alcançadas pelo movimento negro a partir de sua articulação com o estado, há um risco real de que, a depender do contexto político, haja um retrocesso em termos de adoção de políticas públicas, ou manutenção das existentes. Tome-se, por exemplo, o caso das políticas de ação afirmativa em curso. Com a aprovação de lei 12.711, um grande contingente de estudantes negros será admitido para universidades federais nos próximos anos. Porém, poucas instituições contam com aportes financeiros que as habilite a garantir a permanência desses estudantes, em sua maioria de classes baixas, em cursos de graduação, sobretudo naqueles que exigem dedicação integral e/ou a compra de materiais de alto custo.

Os remanescentes de quilombo, figura jurídica criada pela Constituição, mesmo dentro de uma conjuntura política favorável, têm encontrado certa dificuldade em terem seus direitos territoriais reconhecidos. Em 2008, vinte anos após a garantia constitucional de direitos territoriais às comunidades remanescentes de quilombos, a Seppir havia reconhecido 3.250 comunidades quilombolas, com aproximadamente 2,5 milhões de pessoas. Até 2008 foram titulados, contudo, apenas 81 territórios, perfazendo um total de 136 comunidades e 8.742 famílias. Dos territórios titulados, somente 27 foram titulados pelo governo federal, sendo 20 no

governo FHC e sete no governo Lula. Além da morosidade do governo em garantir a titularidade de terras às comunidades quilombolas, as mesmas tem sido objeto de projetos de lei tentando anular os seus efeitos no todo ou em parte. Essa disputa tem reverberado também na grande imprensa que, frequentemente, veicula matérias e reportagens contrárias à regularização das terras quilombolas, acusando tais comunidades de falsificação identitária (ARRUTI, 2008).

Um dos impasses do movimento negro, dentro do cenário político atual, consiste em sua baixa capacidade de converter em ganhos de representação política suas conquistas no campo da mobilização social, pois:

A despeito do aumento da participação nos pleitos eleitorais, esse movimento ainda não consegue o apoio da massa de afrodescendentes para eleger seus candidatos a cargos a nível municipal, estadual e federal, mesmo quando as campanhas políticas de tais candidatos têm como eixo central o combate ao racismo na sociedade brasileira. O desafio colocado, portanto, é quebrar as barreiras que impedem a identificação dos eleitores negros com os candidatos do movimento que, em tese, são seus legítimos representantes (DOMINGUES, Petrônio, 2008, p. 117).

Na atual legislatura, cerca de 30 deputados, do total de 513, são negros. Dos 81 senadores, apenas dois são negros. O mesmo fato se repete no primeiro escalão do governo federal que, embora conte com 39 ministérios (incluindo as secretarias e órgãos com status de ministério), tem apenas uma ministra negra, responsável pela Seppir. Procurando modificar esse quadro, o deputado federal Luiz Alberto (PT-BA) apresentou a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 116/11, que prevê a reserva de vagas na Câmara, nas assembleias legislativas e na Câmara Legislativa do Distrito Federal, por cinco legislaturas, para parlamentares negros. Segundo a proposta, o número de vagas deve ser definido com base no percentual de pessoas que se declaram pretas ou pardas no censo do IBGE. Sendo que esse número não poderá ser menor que 1/5 do total das vagas no Parlamento. Em maio de 2013, a PEC recebeu voto favorável da Comissão de Constituição e Justiça da Câmara para que fosse levada a votação.

5.4 Conclusão

Os debates empreendidos ao longo desta tese, de maneira geral, e deste capítulo, de maneira específica, lançam luz sobre aspectos importantes da mobilização negra no Brasil e na Colômbia. Explicita-se não apenas a multidimensionalidade das formas de politização das identidades negras, como também a heterogeneidade das formas de opressão e subordinação presentes nestas imbricadas relações entre raça, etnicidade, territorialidade e identidades nacionais. Tal multidimensionalidade, entendida muitas vezes como fragmentação, nos permite apreender uma série de experiências de reinvenção do cotidiano (MELUCCI, 1996) e de participação social na esfera pública que não estão necessariamente integradas, mas que têm contribuído de maneira indelével para a expansão de direitos de cidadania para afrocolombianos e afro-brasileiros.

O impacto político da ação dos movimentos negros em ambos os países, perceptível na criação de espaços de participação institucional, na elaboração de legislações e políticas públicas racialmente sensíveis encontra-se também envolto em algumas contradições e conflitos de difícil solução.

O estado colombiano, por exemplo, tem sido capaz de garantir legitimidade internacional (e ajuda financeira) ao propor medidas que lidem diretamente com os fenômenos de exclusão social e racial, deslocamentos forçados e violência. Entretanto, quando se olha de maneira mais detida para o contexto político, percebe-se uma disparidade entre o nível discursivo e o nível das ações políticas. Reiter (2011) afirma que, por conta dessa disparidade, afrocolombianos continuam a viver em Moçambique porém sob os auspícios de uma Constituição suíça.

Três mecanismos explicam essa disparidade: a fraqueza estatal, o fetichismo legal colombiano e a persistência de práticas racistas. O estado colombiano é fraco porque não detém autonomia territorial e política sobre o país, mas também porque mantém vínculos frágeis com seus cidadãos. Disso resulta que os cidadãos desconfiam da capacidade do estado de prover direitos sociais e políticos, a partir de leis e regulações, a amplas parcelas da população. A criação da Frente Nacional, em que liberais e conservadores se revezavam no poder, alienou ainda mais os cidadãos das esferas político-decisórias. O acesso aos canais institucionais foi

completamente bloqueado para a sociedade civil e, mesmo após o fim da Frente Nacional, os mesmos grupos políticos mantiveram-se no poder.

O fetichismo legal, ou a distância entre a lei (suíça) e a realidade (moçambicana) é outro aspecto que tem contribuído negativamente para a efetivação de direitos de cidadania para afrocolombianos. Assim, ao aprovar leis e convenções internacionais que, em seguida, não são efetivadas ou são ativamente violadas, o governo colombiano ganha legitimidade internacional às expensas de consolidar processos democráticos locais.

O caso do Pacífico colombiano é exemplar neste sentido. Algumas organizações negras, como o PCN, reivindicavam, durante o processo constituinte, o direito à autonomia político-administrativa para que as comunidades negras pudessem gerir seus territórios. O governo, entretanto, acabou por ignorar tal reivindicação e promulgou uma lei que tem se mostrado ineficaz para garantir a permanência dessas populações em suas localidades e evitar o seu deslocamento forçado. Dessa maneira, em vez da condição de igualdade prometida pela Constituição:

[...] a situação atual de afrocolombianos e indígenas caracteriza-se pela permanência de estados de marginalidade, cujos principais focos de conflito residem na imposição de novos esquemas de territorialidade, na violação dos direitos fundamentais, no desconhecimento dos direitos culturais e na existência de condições econômicas precárias (CASTILLO; ABRIL, 2008, p. 169).

Analisando a participação do estado colombiano junto à 3ª CMR, Romero (2002) afirma que, ao assinar tratados internacionais, participar da Conferência e promulgar uma Constituição que acentua o caráter multicultural de sua população, a Colômbia conta com mecanismos eficazes para promover ações em favor de minorias sociais discriminadas, mas que falta vontade política para o enfrentamento da situação desigual em que vivem afrocolombianos e indígenas. Segundo a autora, faz-se mister por em prática um conjunto de políticas públicas e de ação afirmativa que promovam melhores condições de acesso à educação, saúde, emprego, habitação e programas de bem-estar social sensíveis à realidade dessas populações.

Por fim,

[...] O racismo estrutural lançou uma sombra tão forte sobre os afrocolombianos que, mesmo no departamento do Chocó, forças progressistas não têm sido capazes de conquistar o poder político - mesmo havendo estruturas comunitárias significativas, como a *Cocomácia*, representando 124 conselhos comunitários na região do Meio Atrato e uma organização guarda-chuva chamada *Foro Solidariedad Chocó*, que representa 64 organizações comunitárias e cobre todo o departamento do Chocó. O racismo na Colômbia minou, assim, o poder político e autonomia dos afrocolombianos, que não têm sido capazes de forjar solidariedade grupal suficiente para ganhar o controle político mesmo onde eles são a maioria absoluta (REITER, 2011, p. 11).

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

Os discursos acadêmicos sobre raça e etnicidade, bem como seu impacto sobre as estratégias políticas dos movimentos negros, também diferem no Brasil e na Colômbia. No país andino, como discutido no segundo capítulo, a hegemonia das análises antropológicas acerca das comunidades negras, além de negligenciar experiências urbanas de mobilização étnico-racial, apontou para (questionáveis) similitudes entre afrocolombianos e grupos indígenas. E, no momento em que os grupos afrocolombianos passam a reivindicar direitos específicos junto à ANC, eles se fazem valer de estratégias similares àquelas utilizadas pelos grupos indígenas do Pacífico que lograram ganhos políticos, promovendo aquilo que Peter Wade (2005) considera como sendo um processo de indigenização da negritude.

No Brasil, em contraste, quando a academia se volta a estudar de modo sistemático a participação da população negra dentro do país, ela o faz a partir de um enfoque predominantemente urbano. A maior parte dos trabalhos vinha da sociologia e se detinha em temas como discriminação racial, racismo, desigualdades em termos de acesso à educação, mercado de trabalho e mobilidade social. Apenas

a partir da década de 1990 há um incremento em estudos de caráter mais etnográfico sobre comunidades negras rurais.

Disso decorre que, no Brasil e Colômbia, a adoção de políticas públicas pós promulgação da Constituição segue também um padrão distinto. Na Colômbia há o que alguns autores (NG'WENO, 2007; AGUDELO, 2001; WADE, 2005) chamam de etnicização política da negritude. Ou seja, do ponto de vista da alocação de recursos públicos, as comunidades negras são vistas como análogas às comunidades indígenas. Se para as comunidades negras vivendo na região do Pacífico e partilhando tradições, hábitos e formas de vida com os grupos indígenas isso tenha aspectos positivos, o mesmo não se pode dizer a respeito de comunidades negras vivendo em outras regiões rurais do país ou em centros urbanos. No Brasil, por outro lado, as políticas públicas têm ressaltado a ideia de promover igualdade social e política a um contingente populacional de experiência urbana. Os remanescentes de quilombo, dispersamente espalhados pelo país e podendo estar tanto em áreas urbanas quanto rurais, têm encontrado certa dificuldade em terem seus direitos territoriais reconhecidos.

Outro reflexo dessas duas modalidades de “discurso acadêmico hegemônico” pode ser percebida no fato de que, no Brasil, o movimento negro ter orientado suas estratégias políticas e reivindicações junto ao estado em torno da noção de tratamento igualitário para afrodescendentes e maior inclusão social. Organizações afrocolombianas, por seu turno, tendem a ser mais bem sucedidas quando orientam suas estratégias em termos de direito à diferença, cultura, território e autonomia.

Brasil e Colômbia também diferem do ponto de vista da adoção de políticas de ação afirmativa. O conceito de ações afirmativas, como é amplamente utilizado por acadêmicos e ativistas no Brasil, e de “afrorreparações”, termo preferido na academia colombiana, é bastante similar. Ambos referem-se a uma série de medidas, conduzidas pelo governo, e sociedade civil, com intuito de corrigir desigualdades socioeconômicas e culturais de um determinado grupo em relação a outro, procedentes de discriminação atual ou histórica. A noção de ação afirmativa tem uma dimensão transnacional, mas a operacionalização das demandas e reivindicações são circunscritas aos contextos institucionais nacionais, de relações raciais e das diferenças em termos da trajetória de mobilização negra. No Brasil, o debate sobre adoção de políticas públicas têm início em meados dos anos 1990 e se torna central em 2001, após a realização da Conferência de Durban. Ainda que as

ações afirmativas contemplem vários formatos de políticas compensatórias, no Brasil, elas passaram a ser vistas quase como sinônimo de quotas para ingressantes de universidades públicas.

Na Colômbia, contudo, a adoção de políticas de ação afirmativa não interfere diretamente na alocação de vagas para o ensino superior público mas tem um elemento singular – que não encontra par em nenhum outro país latino-americano – que estabelece um sistema de cotas para que dois candidatos vindos de comunidades negras e dois representando os grupos indígenas possam ter assento junto ao Congresso. Wade (2012) argumenta que, enquanto no Brasil a adoção de políticas de reserva de vagas para afrodescendentes nos ensino superior é marcada por controvérsias, na Colômbia, ações afirmativas têm consistido em:

Medidas assistencialistas de pequena escala (subsídios especiais e lugares disponíveis para negros, mas não há cotas para preencher, o que parece menos injusto para com os não-negros) e/ou têm comportado ações indiretas, enfocando regiões inteiras, em vez de indivíduos (WADE, 2012, p. 48).

Wade (2012) argumenta ainda que um movimento do modelo colombiano em direção ao padrão brasileiro de ações afirmativas parece longe do horizonte. Segundo o autor, não há indícios de que as elites políticas colombianas venham a apoiar medidas aparentemente tão drásticas, preferindo, outrossim, ações menos controversas.

Há, entre os movimentos negros brasileiros e colombianos, uma convergência histórica importante. As metáforas ao cimarronismo e quilombismo, que representam a fuga da escravidão e/ou a resistência ao regime colonizador, servem de ponto de partida para que, na década de 1970, ativistas negros comecem a reinterpretar, a partir de uma perspectiva mais positiva, o papel desempenhado por grupos afrodescendentes no projeto de nação (CARVALHO, 2009; ARRUTI, 2000). Assim:

Na busca por vocabulários e paradigmas próprios, capazes de as retirar da dependência das palavras de ordem do movimento negro norte americano, os movimentos negros no Brasil e na Colômbia, ambos exclusivamente urbanos, tomam os quilombos, mocambos, cimarrones e palenques como sua fonte de inspiração original. As metáforas do “quilombismo” e do “cimarronismo” são associadas a uma pequena mitologia cujo foco ou imagem síntese é a de uma grande comunidade de negros fugidos, notabilizada por sua capacidade de resistência ao assédio militar ou econômico da sociedade colonial e nacional e pela suposta reprodução de um modo de vida africano na América: no caso brasileiro, o Quilombo dos

Palmares, no caso colombiano, o Palenque de San Basílio (ARRUTI, 2000, p. 118).

Essa gramática política dos movimentos negros colombianos e brasileiros revela-se importante ferramenta no momento em que as constituições são revisadas e um conjunto de legislações especificadas para minorias sociais é incorporada ao texto constitucional. Neste sentido, a garantia de direitos fundiários a comunidades negras rurais em ambos os países também pode ser vista como a validação jurídica do cimarronismo e quilombismo.

Outro ponto de convergência entre as realidades brasileira e colombiana digno de ser assinalado diz respeito à distância entre as leis e a realidade vivida pelas pessoas e grupos sociais cujas leis deveriam beneficiar. Em 2005, quatorze anos após o estado colombiano ter se tornado oficialmente multicultural, a taxa de mortalidade infantil entre os afrodescendentes manteve-se quase duas vezes maior que a do resto da população: 48,1% e 26,9% por 1000 nascidos vivos, respectivamente. A expectativa de vida dos afrocolombianos naquele ano foi de 66,4 anos, enquanto para o resto da população era 72,8 anos¹². Apesar das leis e decretos aprovados em 1991 e nos anos subsequentes, a realidade dos grupos socialmente marginalizados foi muito pouco alterada. No Brasil, a situação não é muito diferente. Para um homem negro nascido em 2000, a expectativa de vida é de 63.2 anos e para um homem branco nascido no mesmo ano de 68.2 anos¹³.

A relação entre cultura e política também é um ponto importante a ser ressaltado. O caso do movimento negro colombiano é exemplar nesse sentido. Ao enfatizar a diferença e o caráter distintivo de suas tradições culturais, os afrocolombianos lograram romper com a invisibilidade de sua identidade, acessar a esfera político-decisória e assegurar direitos, especialmente para as comunidades rurais. Porém, os altos custos da etnicização política da população negra não podem ser negados. Há, do ponto de vista político-normativo, um enquadramento limitador da identidade negra colombiana. Assim, para o estado, as populações negras se localizam majoritariamente em áreas rurais, são etnicamente diferenciadas do resto

¹² Dados disponíveis em: http://www.dane.gov.co/#twoj_fragment1-4

¹³ Dados disponíveis em: http://www.pnud.org.br/publicacoes/atlas_racial/index.php

da população colombiana e guardiãs de um patrimônio tradicional imaterial. Poucas medidas são tomadas para garantir a igualdade efetiva de um contingente populacional urbano, que não pode ser tão facilmente enquadrado neste modelo diferencialista. Dessa forma, tanto para o movimento negro colombiano quanto para o brasileiro, o cenário mais promissor é aquele em que a luta antirracista priorize a esfera político-institucional, com a celebração culturalista deixando de ser uma estratégia política central.

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

REFERÊNCIAS

- ABERS, R; SERAFIM, L; TATAGIBA, L. *A participação na era Lula: repertórios de interação em um Estado heterogêneo*. 35º Encontro Anual da ANPOCS. Caxambu/MG, 2011.
- ABREU, M. A; TIBLE, J. Políticas inovadoras no cenário federal, a visão dos ministros da Igualdade Racial. Separata de: RIBEIRO, M. *As políticas de igualdade racial: reflexões e perspectivas*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2012. p. 35-50.
- AGUDELO, C. E. 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, mayo/ago. 2001.
- ALBERTI, V.; PEREIRA, A. A.. *Histórias do movimento negro no Brasil: depoimentos ao CPDOC*. Rio de Janeiro: Pallas, CPDOC/FGV, 2007.
- ALEXANDER, J. C. O novo movimento teórico. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 2, n. 4, p. 05-28, jun.1987.
- ALONSO, A. As teorias dos movimentos sociais: um balanço do debate. *Lua Nova*, n. 76, p. 49-86, 2009.
- ALVAREZ, S. Feminismos e antirracismo: entraves e intersecções. Entrevista com Luiza Bairros, ministra da Secretaria Especial de Promoção da Igualdade Racial (Seppir). *Estudos Feministas*, v. 20, n. 3, p. 833-850, set./dez. 2012.
- ALVAREZ, S.; DAGNINO, E.; ESCOBAR, A (Orgs.). *Cultures of Politics, Politics of Culture: Re-visioning Latin American Social Movements*. Boulder: Westview, 1998
- ANDREWS, G. R. *Afro-Latin America: 1800-2000*. Oxford: Oxford University Press, 2004.
- ARMSTRONG, E. A; BERNSTEIN, M. Culture, Power, and Institution: a Multi-Institutional Politics Approach to Social Movements. *Sociological Theory*, v. 26, n. 1, p. 74-99, mar. 2008.
- AROCHA, J. Afro-Colombia Denied. *NACLA Report on the Americas*, v. 25, n.4, p. 28- 31, 1992.
- AROCHA, J.; FRIEDEMANN, N. Marco de referencia histórico cultural para la ley sobre los derechos étnicos de las comunidades negras en Colombia. *América Negra*, n. 5, p.155-172, 1993.
- ARRUTI, J. M. Direitos Étnicos no Brasil e na Colômbia: notas comparativas sobre hibridização, segmentação e mobilização política de índios e negros. *Horizontes Antropológicos*, n.14, p. 93-123, 2000.

ARRUTI, J. M. Quilombos. Separata de: PINHO, O.; SANSONE, L. (Org.). *Raça: Perspectivas Antropológicas*. Salvador: ABA / EDUFBA, 2008.

ASHER, K. *Black and Green: Afro-Colombians, Development, and Nature in the Pacific Lowlands*. Durham: Duke University Press, 2009, 247 p.

AVRITZER, L. *Democracy and the Public Space in Latin America*. Princeton: Princeton University Press, 2002.

AVRITZER, L. *Participatory Institutions in Democratic Brazil*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2009.

AZEVEDO, C. M. M. *Onda negra, medo branco: o negro no imaginário das elites do século XIX*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

BAIRROS, L. Lembrando Lélia Gonzalez. Separata de: WERNECK, J.; MENDONÇA, M.; WHITE, E. C. *O livro da saúde das mulheres negras: nossos passos vêm de longe*. Rio de Janeiro, Criola/Pallas, 2000.

BARRAGÁN, D. E. Un Dossier sobre el Instituto Indigenista de Colombia. *Baukara*, n. 2, p. 05-09, jul./dic. 2012.

BEJARANO, A. M.; PIZARRO, E. From “Restricted” to “Besieged”: The Changing Nature of the Limits to Democracy in Colombia. Separata de: HAGOPIAN, F.; MAINWARING, S. P. *The Third Wave of Democratization in Latin America: Advances and Setbacks*. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.

BEJARANO, J. P. E. Qual é sua raça ou grupo étnico? Censos, classificações raciais e multiculturalismo na Colômbia e no Brasil. 2010. 103 f. Dissertação (Mestrado em Estudos Étnicos e Africanos) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2010.

BENHABIB, S. The Democratic Moment and the Problem of Difference. Separata de: BENHABIB, S. (Ed.). *Democracy and Difference: Contesting the Boundaries of the Political*. Princeton: Princeton University Press, 1996.

BERQUÓ, E. Como se casam brancos e negros no Brasil. Separata de: LOVELL, P. (Ed.). *Desigualdade no Brasil Contemporâneo*. Belo Horizonte: UFMG, 1991.

BOURDIEU, P.; WACQUANT, L. Sobre as Artimanhas da Razão Imperialista. *Estudos Afro-Asiáticos*, v. 24, n.1, p. 15-33, 2002.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*: texto promulgado em 5 de outubro de 1988. Brasília: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial. 2005. Relatório da I Conferência Nacional de Políticas de Promoção da Igualdade Racial. Disponível em: <http://www.presidencia.gov.br/estrutura_presidencia/seppir/publicacoes/> Acesso em: [15 de Janeiro de 2011].

BRASIL. Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial. 2009. Relatório da II Conferência Nacional de Políticas de Promoção da Igualdade Racial. 2009. Disponível em: http://www.presidencia.gov.br/estrutura_presidencia/seppir/publicacoes/ Acesso em: [15 de Janeiro de 2011].

BRINGEL, B; ECHART, E. Movimentos Sociais e Democracia: os dois lados das fronteiras. *Cadernos CRH*, v. 21, n. 54, p. 457-475, 2008.

BRINGEL, B. GOHN, G. *Movimentos Sociais na Era Global*. Petrópolis: Vozes, 2012.

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

CALHOUN, C. *Social Theory and the Politics of Identity*. Oxford: Willey-Blackwell, 1994.

CÁRDENAS, R. Multicultural Politics for Afro-Colombians: an Articulation “Without Guarantees”. Separata de: RAHIER, J. M. (Ed.). *Black Social Movements in Latin America: from Monocultural Mestizaje to Multiculturalism*. New York: Palgrave Macmillan, 2012.

CARDOSO, F. H. *Construindo a democracia racial*. Presidência da República. Coleção Documentos da Presidência da República, Brasília, 1998.

CARDOSO, H. Limites do confronto racial e aspectos da experiência negra do Brasil. Separata de: SADER, E. (Org.). *Movimentos sociais na transição democrática*. São Paulo: Cortez, 1987.

CARVALHO, J. J. Cimarronaje y afrocentricidad: los aportes de las culturas afroamericanas a la América Latina contemporánea. *Pensamiento Iberoamericano*, n. 4, p. 25-48, 2009.

CASTILLO, S.; ABRIL, N. Colômbia: invisibilidade exclusão. Separata de: VAN DIJK, T. A. *Racismo e Discurso na América Latina*. São Paulo: Contexto, 2008.

COHEN, J.; ARATO, A. *Sociedad Civil y Teoría Política*. México: Fondo de Cultura Económica, 2000.

COLOMBIA. Constitución Política de Colombia, 1991.

CONGRESSO de Colombia. Ley 1151 de 2007. Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010.

CONGRESSO de Colombia. Ley 70 de 1993. Diario Oficial. Año CXXIX. N. 41013. 31, Agosto, 1993.

CONSEJO Nacional de Política Económica y Social – CONPES – Programa de apoyo para el desarrollo y reconocimiento étnico de las comunidades negras. Documento Conpes 2909 - Santa fe de Bogotá, D.C. 26 de febrero de 1997.

CONSEJO Nacional de Política Económica y Social – CONPES – Política para la Población Afrocolombiana. Documento Conpes 3169. Bogotá, D.C., Mayo 23 de 2002.

CONSEJO Nacional de Política Económica y Social – CONPES – Programa para la reconstrucción y desarrollo sostenible del Urabá Antioqueño y Chocoano y Bajo y Medio Atrato. Ampliación del Conpes 3169 “Política Para La Población Afrocolombiana”. Julio 15 de 2002.

CONSEJO Nacional de Política Económica y Social – CONPES – Política de Acción Afirmativa para la Población Negra o Afro colombiana. Documento CONPES 3310. Bogotá, D.C., septiembre 20 de 2004.

CONSEJO Nacional de Política Económica y Social – CONPES – Política de Estado para el Pacífico colombiano .Documento CONPES 3491. Bogotá, D.C., Octubre 1 de 2007.

COSTA, Sérgio. *Dois Atlânticos: teoria social, antirracismo, cosmopolitismo*. Belo Horizonte: UFMG, 2006.

D'ADESKY, J. *Pluralismo étnico e multiculturalismo: racismos e antirracismos no Brasil*. Rio de Janeiro: Pallas, 2001.

DAGNINO, E. *Os anos 90: Política e sociedade no Brasil*, São Paulo: Brasiliense, 1994.

DAGNINO, E; OLVERA, A; PANFICHI, A. (Orgs.). *A disputa pela construção democrática na América Latina*. São Paulo: Paz e Terra, 2006, 501 p.

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

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

DAVIS, D. The Power of Distance: Rethinking Social Movements in Latin America. *Theory and Society*, v. 24, n. 4, p. 589-643, 1999.

DEGLER, C. N. *Neither Black nor White*. Madison: University of Wisconsin Press, 1991 [1971].

DELLA PORTA, D.; DIANI, M. *Social Movements - an introduction*. 2. ed. Malden: Blackwell Publishers, 2006.

DEPARTAMENTO Nacional de Planeación (DNP). Plan Nacional de Desarrollo 1994-1998. El Salto Social. Bogotá D.C., Colombia, 1995.

DEPARTAMENTO Nacional de Planeación (DNP). Plan Nacional de Desarrollo 1998-2002. Cambios para Construir la Paz. Bogotá D.C., Colombia, 1999.

DEPARTAMENTO Nacional de Planeación (DNP). Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006. Hacia un Estado Comunitario. Bogotá D.C., Colombia, 2003.

DEPARTAMENTO Nacional de Planeación (DNP). Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010. Estado Comunitario: desarrollo para todos. Bogotá, Colombia, 2007.

DIANI, M. The concept of social movement. *The Sociological Review*, v. 40 n. 1, p. 1-25, 1992.

DOIMO, A. M. *A vez e a voz do popular: movimentos sociais e participação política no Brasil pós-70*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará/ANPOCS, 1995.

DOMINGUES, J. M. *Sociological Theory and Collective Subjectivity*. London: Macmillan Press, 1995.

DOMINGUES, J. M. A teoria da subjetividade coletiva como programa de pesquisa. XXII Encontro Anual da ANPOCS, 1998, Caxambu. XXII Encontro Anual da ANPOCS – Caderno de Programa. São Paulo: ANPOCS, 1998.

DOMINGUES, J. M. *Criatividade Social, subjetividade coletiva e a modernidade brasileira contemporânea*. Rio de Janeiro: Contra Capa, 1999. 267 p.

DOMINGUES, J. M. Gerações, Modernidade e Subjetividade Coletiva. *Tempo Social*, v. 14, n. 1, p. 67-89, mai. 2002.

DOMINGUES, J. M. Os movimentos sociais latino-americanos: características e potencialidades. *Análise de Conjuntura OPISA*, n.2, p. 20-37, fev. 2007.

DOMINGUES, J. M. *Latin America and Contemporary Modernity: a Sociological Interpretation*. Nova York: Routledge, 2008.

DOMINGUES, J. M. *Global Modernity, Development, and Contemporary Civilization: towards a renewal of critical theory*. London: Routledge: 2012.

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

DOMINGUES, P. Movimento negro brasileiro: história, tendências e dilemas contemporâneos. *Dimensões: Revista de História da UFES*, v. 21, p. 101-124, 2008.

DRYZEK, J. Political Inclusion and the Dynamics of Democratization. *The American Political Science Review*, v. 90, n. 3, p. 457-487, set. 1996.

DRYZEK, J. *Deliberative Democracy and Beyond: Liberals, Critics, Contestations*. Oxford: Oxford University Press, 2000.

DU BOIS, W. E. B. *The Souls of Black Folk*. New York: Library of America, 1990 [1903].

DZIDZINEYO, A. Activity and inactivity in the Politics of Afro-Latin America. *SECO-LAS Annuals*, n. 9, p. 48-61, 1978.

FARIA, C. F. Estado e organizações da sociedade civil no Brasil contemporâneo: construindo uma sinergia positiva? *Revista de Sociologia e Política*, v. 18, p. 187-204, 2010

FERNANDES, Florestan. *A integração do negro à sociedade de classes*. São. Paulo: Universidade de São Paulo, 1964.

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

FONTAINE, P. M. The political economy of Afro-Latin America. *Latin America Research Review*, v. 15, n. 2, p. 11-141, 1980.

FREYRE, G. *Casa Grande e Senzala*. 18. ed. Rio de Janeiro: José Olympio, 1977.

FRIEDEMANN, N. S. Estudios de negros en la antropología colombiana: presencia e invisibilidad. Separata de: AROCHA, J; FRIEDEMANN (eds.). *Un siglo de investigación social: antropología en Colombia*. pp. 507-572. Bogotá: Etno, 1984. p. 507-572.

FRIEDEMANN, N. S. Huellas de africanía en Colombia: nuevos escenarios de investigación. *Thesaurus, Boletín del Instituto Caro y Cuervo*, v. 47, n. 3, p. 543-560, 1992.

GAMSON, W. The Social Psychology of Collective Action. Separata de: MORRIS, A.; MUELLER, C. *Frontiers of Social Movement Theory*. New Haven: Yale University Press, 1992.

GILROY, P. *The Black Atlantic: Modernity and Double Consciousness*. Cambridge: Harvard University Press, 1993.

GOFFMAN, E. *Frame Analysis: an essay on the organization of experience*. Boston: Northeastern University Press, 1974.

GOHN, M. G. *Teorias dos Movimentos Sociais - paradigmas clássicos e contemporâneos*. São Paulo: Edições Loyola, 1997.

GOMES, J. B. B. *Ação Afirmativa e Princípio Constitucional da Igualdade*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

GONZALEZ, L. *The Black Woman's Place in the Brazilian Society*, 1984. Disponível em www.leliagonzalez.org.br. Acesso em 01 de março de 2014.

GONZALEZ, L. Entrevista Lélia Gonzalez. *Jornal do MNU*, n. 19, maio/junho/julho, 1991, p. 8-9.

GRIN M. *“Raça” debate público no Brasil (1997-2007)*. Rio de Janeiro: Manual X/Faperj, 2010.

GRUESO, L. El proceso organizativo de comunidades negras en el pacífico surcolombiano. 2000. 200 f. Dissertação (Mestrado em Estudos Políticos) – Faculdade de Humanidades e Ciências Sociais, Pontificia Universidad Javeriana, Cali, 2000.

GRUESO, L.; ESCOBAR, A.; ROSERO, C. The Process of Black Community Organizing in the Southern Pacific Coast Region of Colombia. Separata de: ALVAREZ, S.; DAGNINO, E.; ESCOBAR, A (Orgs.). *Cultures of Politics, Politics of Culture: Re-visioning Latin American Social Movements*. Boulder, Colo.: Westview, 1998.

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

GUIMARÃES, A. S. A. *Racismo e Anti-Racismo no Brasil*. 2. ed. São Paulo: Editora 34, 2005a.

GUIMARÃES, A. S. A. Racial Democracy. Separata de: SOUZA, J; SINDER, V. (Eds.) *Imagining Brazil*. Lanham: Lexington Books, 2005b. p. 119-149.

GURZA LAVALLE, A. Sem pena nem glória. O debate da sociedade civil nos anos 1990. *Novos Estudos, Cebrap*, n. 66, p. 91-109, 2003.

HABERMAS, J. *Structural Transformation of the Public Sphere*. Cambridge: MIT Press, 1989.

HALL, S. *Da Diáspora: Identidade e Mediações Culturais*. Belo Horizonte: UFMG, 2003.

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

HONNETH, A. *The Struggle for Recognition: the moral grammar of social conflicts*. Cambridge: MIT Press, 1995

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

JACCOUD, L; BEGHIN, N. *Desigualdades raciais no Brasil: um balanço da intervenção governamental*. Brasília: Ipea, 2002.

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

JOHNSTON, H. Verification and Proof in Frame and Discourse Analysis. Separata de: KLANDERMANS, B.; STAGGENBORG, S. *Methods of Social Movement Research. Social Movements, Protest, and Contention*. V. 16. Minneapolis: University of Minnesota Press, 2002.

KLANDERMANS, B.; TARROW, S. Mobilization into social movements: synthesizing European and American approaches. Separata de: KLANDERMANS, B.; KRIESI, H.; TARROW, S. (eds.). *From structure to action: comparing social movement research across the cultures*. Greenwich: Jai Press. 1988.

KOOPMANS, R; STATHAM, P. Ethnic and Civic Conceptions of Nationhood and the Differential Success of the Extreme Right in Germany and Italy. Separata de: GIUGNI, M; McADAM, D; TILLY, C. *How social movements matter*. Minneapolis: University of Minnesota Press, 1999. p. 225-251.

KOSSLING, K. S. As lutas anti-racistas de afro-descendentes sob vigilância do DEOPS/SP (1964-1983). 2007. 314 f. Dissertação (Mestrado em História) – Programa de Pós-Graduação em História Social, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007.

KRIESI, H; KOOPMANS, R; DUYVENDAK, J. W; GIUGNI, M. *New Social Movements in Western Europe: comparative analysis*. London: University College London, 1995.

KRIESI, H. Political Context and Opportunity. Separata de SNOW, D; SOULE, S; KRIESI, H. *The Blackwell Companion to Social Movements*. Malden: Blackwell Publishing, 2004. p. 67-90.

KYMLICKA, W. *Multicultural Odysseys: Navigating the New International Politics of Diversity*. New York: Oxford University Press, 2007.

LIMA, M. Desigualdades raciais e políticas públicas: ações afirmativas no governo Lula. *Novos Estudos*, n. 87, p. 77-95, 2010.

MACHADO, F. V. Do Estatal à Política: uma Análise Psicopolítica das Relações entre o Estado e os Movimentos e Juventude e LGBT no Brasil (2003-2010). 2013. 288 f. Tese (Doutorado em Psicologia Social) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2013.

MAIO, M. C. O Projeto UNESCO e a Agenda das Ciências Sociais no Brasil dos anos 40 e 50. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 14, n. 41, p. 141-158, 1999.

MAIO, M. C; MONTEIRO, S. Tempos de racialização: o caso da 'saúde da população negra' no Brasil. *História, Ciências, Saúde – Manguinhos*, v. 12, n. 2, p. 419-46, 2005.

MATTOS, H; RIOS, A. M. L. *Memórias do Cativo: família, trabalho e cidadania no pós-abolição*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

MARCHA Zumbi dos Palmares contra o Racismo pela Cidadania e a Vida, 1995. Por uma política nacional de combate ao racismo e à desigualdade racial. Brasília: Cultura Gráfica e Editora, 1996.

MARSHALL, T. H. *Cidadania, Classe Social e Status*. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

McADAM, D. *Political Process and the Development of Black Insurgency, 1930-1970*. Chicago: The University of Chicago Press, 1982.

McADAM, D. Movement Strategy and Dramaturgic Framing in Democratic States: The Case of the American Civil Rights Movement. Separata de: CHAMBERS, S.; COSTAIN, A. *Deliberation, Democracy, and the Media*. London: Rowman & Littlefield Publishers, 1996.

McADAM, D.; TARROW, S.; TILLY, C. *Dynamics of contention*. Cambridge, Cambridge University Press, 2001.

McCARTHY, J.; ZALD, M. *The trends of social movements in America: professionalization and resource mobilization*. Morristown: General Learning Press, 1973.

MELUCCI, A. *Challenging Codes*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

MENDES, P. V. G. A agenda política dos movimentos afro-latinos: Brasil e Colômbia de 2001 a 2011. 2014. Dissertação (Mestrado em Integração da América Latina) – Programa de Pós-Graduação em Integração da América Latina, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.

MIRZA, C. A. *Movimientos Sociales y sistemas políticos en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO, 2006.

MONTORO, A. F. *Alternativa comunitária: um caminho para o Brasil*. Rio de Janeiro, Nova Fronteira, 1982.

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

MOUFFE, C. Hegemony and new political subjects: toward a new concept of democracy. Separata de: NELSON, C., GROSSBERG, L. *Marxism and the interpretation of culture*. Chicago: University of Illinois Press, 1988.

MOVIMENTO NEGRO UNIFICADO 1978-1988 10 anos de luta contra o racismo. São Paulo: Confraria do Livro, 1988.

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

NOGUEIRA, O. *Preconceito de marca: as relações raciais em Itapetininga*. São Paulo: Edusp, 1998.

- PASCHEL, T. The Right to Difference: Explaining Colombia's Shift from Color-Blindness to the Law of Black Communities. *American Journal of Sociology*, v.116, n. 3, p. 729-69, 2010.
- PATEMAN, C. Participatory Democracy Revisited. *APSA Presidential Address*, v. 10, n. 1, p. 07-19, mar. 2012.
- PIERSON, D. *Branços e Pretos na Bahia: estudo de contacto social*. São Paulo: Cia Editora Nacional, 1971
- POGREBINSCHI, T. Participação como Representação: Conferências Nacionais e Políticas Públicas para Grupos Sociais Minoritários no Brasil. 34o Encontro nacional da ANPOCS. Caxambu, 25-29 Out., 2010.
- OSLENDER, U. Toward Alternative Black Territorialities or Co-optation by dominant power? Separata de: RAHIER, J. M. (Ed.). *Black Social Movements in Latin America: from Monocultural Mestizaje to Multiculturalism*. New York: Palgrave Macmillan, 2012.
- PEREIRA, Amauri Mendes. *Trajetória e Perspectiva do movimento negro Brasileiro*. Belo Horizonte: Nandyia, 2008.
- PINHO, P. S. Descentrando os Estados Unidos nos Estudos Sobre Negritude no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 20, n. 59, p. 37-50, out. 2005.
- PINTO, C. R. Nota sobre a controvérsia Fraser-Honneth informada pelo cenário brasileiro. *Lua Nova*, n. 74, p. 35-58, 2008.
- PHILLIPS, A. De uma política de ideias a uma política de Presença? *Revista Estudos Feministas*, n. 9, pg. 268-290, 2001.
- RAHIER, J. M. Introduction: Black Social Movements in Latin America: from monocultural mestizaje and invisibility to multiculturalism and state corporatism/co-optation. Separata de: RAHIER, J. M. (Ed.). *Black Social Movements in Latin America: from Monocultural Mestizaje to Multiculturalism*. New York: Palgrave Macmillan, 2012.
- RAMIREZ, O. A. Q. Sociología y Historia del movimiento estudiantil por la Asamblea Constituyente de 1991. *Revista Colombiana de Sociología*, v. 7, n.1, p. 125-151, 2000.
- REALES, L. Ethnic Identity and Political Mobilization: the Afro-Colombian Case. Separata de: REITER, B; SIMMONS, K. *Afro-descendants, identity and the struggle for development in the Americas*. East Lansing: Michigan State University Press, 2012.
- REITER, B. Beyond the Black Atlantic: Democracy, the Law, and Racialized Exclusion in the Colombian Pacific. Trabalho apresentado no Seminário: Equity, Justice, Development: People of African Descent in Latin America in Comparative Perspective, Cartagena, 2011 (não publicado).

RESTREPO, E. Avatares del Negro en la Antropología Colombiana. *Nómadas*, n. 9, p. 191-200, set. 1998.

RESTREPO, E. Ethnicization of Blackness in Colombia: Toward De-Racializing Theoretical and Political Imagination. *Cultural Studies*, n.18, p. 698-715, 2004.

RESTREPO, E. Acción afirmativa y afrodescendientes en Colombia. *Estudios Afrocolombianos hoy*, p. 249-264, 2009.

RODRIGUES, C. As Fronteiras entre Raça e Gênero na Cena Pública Brasileira: um estudo da construção da identidade coletiva do Movimento de Mulheres Negras. 2006. 234 f. Dissertação (Mestrado em Psicologia Social) - Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2006.

RODRIGUES, C; PRADO, M. A History of the Black Women's Movement in Brazil: Mobilization, Political Trajectory, and Articulations with the State. *Social Movement Studies*, v. 12, n. 2, p. 158-177, 2013.

RODRIGUES, C. MACHADO, F. Movimentos Negros e LGBT no Brasil Contemporâneo - desafios políticos de uma institucionalização segmentada, 2014 (no prelo).

ROMERO, A. Balance de las Conclusiones de la III conferencia mundial de la ONU contra el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y otras formas de intolerancia relacionadas: implicaciones para el movimiento afrocolombiano. Separata de: MOSQUERA, C.; PRADO, M.; HOFFMANN, O. *Afrodescendientes en las Américas: trayectorias sociales indentitarias*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2002.

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

SANSONE, L. *Negritude sem Etnicidade: o local e o global nas relações raciais e na produção cultural negra do Brasil*. Salvador/Rio de Janeiro: EDUFBA/PALLAS, 2004.

SANTOS, F; POGREBINSCHI, T. Conferências Nacionais e Processo Legislativo: participação, deliberação e representação na política brasileira. 33o Encontro nacional da ANPOCS. Caxambu, 26-30 Out, 2009.

SANTOS, I. A. A. O movimento negro e o estado: o caso do conselho de participação e desenvolvimento da comunidade negra no Governo de São Paulo (1983-1987). 2001. 226 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2001.

SANTOS, M. A. O. Políticas Raciais Comparadas: Movimentos Negros e Estado no Brasil e Colômbia (1991-2006). 2012. 153 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2012.

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

SCHERER-WARREN, I. *Redes de movimentos sociais*. 2. ed. São Paulo: Loyola, 1996.

SCHWARCZ, L. M. *O espetáculo das raças: cientistas, instituições e questões raciais no Brasil (1870-1930)*. São Paulo: Companhia das Letras, 1993.

SILVA Jr, H. Ação afirmativa na Constituição de 1988. Separata de: BENTO, M. A. S (Org.). *Ação afirmativa e diversidade no trabalho: desafios e possibilidades*. (pp. 123-153). São Paulo: Casa do Psicólogo, 2000.

SILVA, V. R. R. Entre Quilombos e Palenques: um estudo antropológico sobre políticas públicas de reconhecimento no Brasil e na Colômbia. 2012. 292 f. Tese (Doutorado em Antropologia) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

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

SKIDMORE, T. E. *Preto no branco: raça e nacionalidade no pensamento brasileiro*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976.

SLATER, D. Social Movements and a Recasting of the Political. Separata de: SLATER, D. (ed.) *New Social Movements and the State in Latin America*. Amsterdam, CEDLA, 1985.

SMITH, G. *Democratic Innovations: designing institutions for citizen participation*. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

SNOW, D.; BENFORD, R. Master frames and cycles of protest. Separata de: MORRIS, A.; MUELLER, C. (org.) *Frontiers of Social Movement Theory*. New Haven: Yale University Press, 1992.

SNOW, D.; OLIVER, P. Social movements and collective behavior: social psychological dimensions and considerations. Separata de: COOK, K.; FINE, G. A.; HOUSE, J. S. (Eds.). *Sociological perspectives on Social Psychology*. Boston: Allyn and Bacon, 1995.

TATAGIBA, L. F. A questão dos atores, seus repertories de ação e implicações para o processo participativo. Separata de: PIRES, R. R. (Org.). *Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: Estratégias de Avaliação*. Brasília: Ipea, 2011. p. 171-186.

TARROW, S. *Power in Movement: Social Movements and Contentious Politics*. 3. ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2011.

- TAYLOR, C. The Politics of Recognition. Separata de: GUTMANN, A. (Ed.), *Multiculturalism. Examining the Politics of Recognition*. Princeton: Princeton University Press, 1994, p. 25-73.
- TELLES, E. As Fundações Norte-Americanas e o Debate Racial no Brasil. *Estudos Afro-Asiáticos*, v. 24, n. 1, p. 141-165, 2002.
- TELLES, E. *Race in Another America*. Princeton: Princeton University Press, 2004.
- TILLY, C. *From mobilization to revolution*. Boston: Addison-Wesley, 1978.
- TOURNAINE A. *The Voice and the Eye: an Analysis of Social Movements*. Cambridge, Cambridge University, 1981.
- UN (United Nations). World Conference against Racism, Racial Discrimination, Xenophobia and Related Intolerance. Durban, South Africa from 31 August to 8 September 2001. New York: United Nations, 2001.
- VAN COTT, D. L. *The friendly liquidation of the past: the politics of diversity in Latin America*. Pittsburgh: University of Pittsburg Press, 2000.
- VASQUEZ, M. A. (Compilador). *Las Caras lindas de mi gente negra: legislación histórica para las comunidades negras de Colombia*. Plan Nacional de Rehabilitación, PNR, Programa Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD, Instituto Colombiano de Antropología, ICAN.
- WADE, P. *Blackness and race mixture: the dynamics of racial identity in Colombia*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1993.
- WADE, P. The Cultural Politics of Blackness in Colombia. *American Ethnologist*, v. 22, n. 2, p. 341-357, 1995.
- WADE, P. *Race and Ethnicity in Latin America*. London: Pluto Press, 1997.
- WADE, P. Afro-latin studies: reflections on the field. *Latin American and Caribbean Ethnic Studies*, v. 1, n.1, p.105–124, 2005.
- WADE, P. Etnicidad, Multiculturalismo y Políticas Sociales en Latinoamérica: Poblaciones afrolatinas (e indígenas). *Tabula Rasa*, n. 4, p. 59-81, 2006.
- WADE, P. Brazil and Colombia: Comparative Race Relations in South America. *Proceedings of the British Academy*, n. 179, p. 35-48, 2012.
- WAMPLER, B; AVRITZER, L. Participatory Publics: Civil Society and New Institutions in Democratic Brazil. *Comparative Politics*, v. 36, n. 3, p. 291-312, abril, 2004.
- YASHAR, D. *Contesting citizenship in Latin America: the rise of indigenous movement and the postliberal challenge*. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.

YOUNG, I. *Justice and the politics of difference*. Princeton: Princeton University Press, 1990.