

# Políticas de ação afirmativa comparadas no Brasil e na Colômbia

## Affirmative action policies compared in Brazil and Colombia

Marcio André de Oliveira dos Santos<sup>1</sup>  
marcdre27@unilab.edu.br

### Resumo

O artigo discute as relações políticas entre os movimentos negros e o Estado no âmbito das políticas de ação afirmativa em dois países, Brasil e Colômbia. Ambos os países têm histórias de formação racial que apresentam diferenças e, ao mesmo tempo, semelhanças pontuais no que concerne ao conjunto de políticas de redução de desigualdades raciais. Neste sentido, os movimentos negros passaram a adotar o que chamo de políticas raciais antirracistas como instrumento de negociação e luta junto aos aparatos estatais.

**Palavras-chave:** ação afirmativa comparada, movimentos negros, relações político-institucionais.

### Abstract

The article discusses the political relations between the black movements and the State under the affirmative action policies in two countries, Brazil and Colombia. Both countries have racial formation histories with differences and, at the same time, similarities regarding the set of policies designed to reduce racial inequalities. In this sense, the black movements began to adopt what I call anti-racist racial policies as an instrument of negotiation and struggle with the state apparatus.

**Keywords:** affirmative action compared, black movements; political and institutional relations.

## Agenda dos movimentos negros ou do Estado? Políticas de ação afirmativa no Brasil e na Colômbia

As histórias de formação racial e nacional de países como Brasil e Colômbia assemelham-se em muitos aspectos importantes, do mesmo modo que se diferenciam em pontos significativos para a análise que aqui se pretende desenvolver. Um dos pontos em comum refere-se à história do tráfico transatlântico de escravos africanos para as Américas e, por consequência, ao estabelecimento do regime de servidão negra instaurado durante séculos pelo colonialismo espanhol e português em ambos os países. O regime escravocrata foi determinante para o desenvolvimento e a expansão do capitalismo verificados nestas sociedades, gerando, modelos ao mesmo tempo sociais, econômicos e políticos profundamente marcados por hierarquias raciais entre brancos e negros.

<sup>1</sup> Professor do Curso de Bacharelado em Humanidades da Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira. Av. Juvenal Eugênio Queiroz, s/n, 43900-000, São Francisco do Conde, BA, Brasil.

O racismo e a discriminação racial, ainda que largamente praticados em termos sociais e institucionais nesses países, nunca foram propriamente oficializados do ponto de vista constitucional. Isso não impediu que uma série de legislações, decretos e resoluções do período colonial e republicano evidenciassem preconceitos de natureza étnica e racial manifestados em diferentes contextos por membros das elites políticas, econômicas e intelectuais contra a população negra. Os canais e meios de expressão desses preconceitos variavam substantivamente, sendo ora vocalizados nas tribunas dos parlamentos e câmaras legislativas quando o tema em tela se referia à imigração de trabalhadores não europeus e não brancos, especialmente africanos, asiáticos, judeus e árabes, do mesmo modo que na imprensa de fins do século XIX e início do século XX. Outros países das Américas, como Argentina, Venezuela, México, Uruguai e Guatemala, também não mantiveram leis e/ou práticas oficialmente racistas, ainda que todos tenham tido políticas de preferência racial imigratória pró-europeus de "raça branca" (Andrews, 2004).

As consequências e resultados de tais histórias e narrativas de construção da nacionalidade, somados a outros processos e dinâmicas, produziram respostas institucionais marcadamente singulares em cada contexto. Em especial nas duas últimas décadas do século XX e início do século XXI, mudanças constitucionais importantes têm caracterizado os modos pelos quais o aparato estatal e governos específicos têm lidado com as demandas por reconhecimento e inclusão social das populações negras no Brasil e na Colômbia (Hooker, 2006). Tal assertiva não significa que o racismo institucional e estrutural tenha desaparecido completamente das práticas e sociabilidades correntes nesses países. Inversamente, uma série de estudos e análises sociológicas e econômicas tem demonstrado e confirmado que as principais desigualdades sociais se assentam em diferenças caracterizadas como *raciais*, ainda que outros fatores intersecionem e contribuam para acentuar desvantagens e exclusões, como gênero, orientação sexual, cor da pele, grau de escolaridade, local de nascimento e acesso a bens culturais em geral.

O reconhecimento estatal de que o racismo e a discriminação racial são fenômenos que atuam direta e decisivamente na lógica de reprodução das desigualdades sociais tem possibilitado avanços pontuais em termos de propostas de políticas públicas de "promoção da igualdade racial" para afro-colombianos e negros<sup>3</sup> brasileiros, levando-se em conta as diferentes reali-

dades de cada país no que se refere à luta organizada contra o racismo. No entanto, representantes estatais tendem a reduzir ou mesmo a negar tacitamente que suas sociedades sejam racistas e pratiquem discriminação racial, demonstrando um total descompasso entre os avanços do Estado nas políticas raciais de reversão da exclusão e o desconhecimento e apego ideológico a uma sociedade supostamente *color-blind*. No caso brasileiro, o chefe da delegação oficial na ocasião da preparação para a 3<sup>a</sup> Conferência Mundial das Nações Unidas Contra o Racismo, Gilberto Saboia, havia dito em uma reunião com representantes dos movimentos negros e outros movimentos sociais que "a sociedade brasileira não reivindica mudanças nas relações raciais no Brasil", causando tremendo impacto negativo no conjunto da militância negra que entendia e demandava posição totalmente diferente, ou seja, de compromisso com a erradicação do racismo estrutural e todas as suas consequências.

O presidente da Colômbia, Álvaro Uribe Vélez<sup>4</sup>, por exemplo, durante o Conselho Comunal Afro-Colombiano realizado em junho de 2007, negou publicamente a existência da discriminação racial no país. Em diálogo travado entre o referido presidente e um dos principais líderes do "Movimento Social Afro-Colombiano", Juan de Dios Mosquera, do Movimento Cimarrón, o grau de contradição em torno do tema se tornou explícito. Na ocasião, Uribe afirmou categoricamente que

*Colombia tiene todos los problemas del mundo en pobreza y de inequidad, pero en las grandes mayorías colombianas históricamente no ha habido una actitud de exclusión racial (Consejo Comunal Afrocolombiano, Cali, 03/07/2007, in Rosero-Labbé e Díaz, 2009, p. XVI-XVIII, grifos meus).*

A declaração do presidente colombiano irritou o público presente, notadamente os militantes negros que esperavam declarações mais realistas e inovadoras neste campo. Juan de Dios Mosquera fez uma longa declaração contrária às afirmações de Uribe, ressaltando que o racismo e a discriminação racial na sociedade colombiana têm longa data e precisam ser assumidos com responsabilidade pelo Estado e as classes dirigentes como um grave problema do país. Em sua fala, destacou a persistência da exclusão racial sofrida pelos afro-colombianos nas várias esferas da vida social, no mercado de trabalho, nos centros comerciais, administração pública e espaços educacionais. Aproveitou

<sup>2</sup> A antropóloga Giralda Seyferth chama a atenção para o fato de que critérios geográficos e supostamente de diferenças "raciais" entre europeus eram considerados critérios de seleitividade por empresários e agentes estatais responsáveis pelas levas imigratórias. Assim, trabalhadores do norte da Europa eram alvos preferenciais de tais políticas, como os suíços, alemães, belgas, italianos do norte, etc., contra europeus do sul, a exemplo dos gregos, italianos do sul, espanhóis, portugueses e outros.

<sup>3</sup> Usamos os termos *afro-colombianos* e *negros brasileiros* respeitando as designações dadas por intelectuais-militantes dos movimentos negros em ambos os países. Isso não significa invalidar ou desqualificar outras designações, tais como *negros colombianos*, *afro-brasileiros* e *afrodescendentes*. Por exemplo, o termo afrodescendente tem sido usado após a III Conferência Mundial Contra o Racismo, em 2001, na África do Sul, em uma tentativa de unificar as diferentes designações atribuídas aos descendentes de africanos nas Américas, do Canadá à Argentina.

<sup>4</sup> Álvaro Uribe Vélez foi presidente da Colômbia entre os anos de 2002 e 2010. Para Hernández (2007), o governo de Uribe foi marcado por uma política neopopulista, ainda que tenha obtido avanços importantes no combate às forças de guerrilha e aos grupos paramilitares no país, responsáveis por inúmeros sequestros, assassinatos e instabilidade política no país. Para um balanço do período Uribe, consultar Hernández (2007).

a ocasião para alertar o presidente Uribe, na condição de representante do governo e do Estado, sobre as dificuldades e desafios enfrentados pelos jovens afro-colombianos no acesso às universidades públicas do país. Neste sentido, recomendou que

*[...] la mejor manera, el instrumento eficaz en este momento ha sido creado por el Estado colombiano, el Fondo Especial de Créditos Educativos condonables. Pero este fondo no tiene dinero, el Estado no le asigna dinero. El fondo necesita 50 mil millones de pesos, Señor Presidente, para que todos los jóvenes negros que quieran ingresar a las mejores universidades del país puedan hacerlo sin limitaciones, sin problemas. Me comprometo a trabajar nuestra juventud y que juntos, con el Gobierno Nacional, podamos buscar las fuerzas para que la discriminación racial y la exclusión no sigan siendo un obstáculo para la convivencia de los colombianos, y no sigan siendo una violación al derecho a la interculturalidad sin racismo ni exclusión (Consejo Comunal Afrocolombiano, Cali, 03/07/2007 in Rosero-Labbé e Díaz, 2009, p. XVI-XVIII).*

O presidente Álvaro Uribe negou, oficialmente, a existência de uma situação de exclusão racial potencialmente prejudicial para afro-colombianos e indígenas no país, uma década após a consolidação da Constituição Política de 1991, documento que marca a entrada da Colômbia no rol dos países ditos "pluriétnicos e multiculturais". A negação e cegueira do representante máximo da nação frente ao racismo estrutural no país agravavam e comprometiam ainda mais os avanços obtidos pelos movimentos negros e sociedade civil colombiana seis anos após a realização da 3ª Conferência Mundial das Nações Unidas Contra o Racismo em Durban, África do Sul. Na ocasião, o Estado colombiano, juntamente com os demais países latino-americanos, comprometeu-se frente à comunidade internacional em formular e executar políticas públicas de combate ao racismo, à discriminação racial e demais formas de intolerância (Santos, 2005)<sup>5</sup>.

O mesmo chefe de Estado assinou, em outubro de 2007, o Decreto de número 4181 que estabelecia uma Comissão Intersectorial para o Avanço da População Afro-Colombiana, Palenquera e Raizal<sup>6</sup>. Na ocasião, a comissão foi chefiada pelo vice-presidente, Francisco Santos Calderón, que comungava de opinião contrária à do presidente Uribe, apoiando diretamente propostas de combate ao racismo no país.

Apesar da evidente contradição e devido às crescentes pressões políticas dos movimentos negros na esfera pública colombiana, uma série de propostas de inclusão racial foram postas em curso, especialmente as designadas como políticas de ação afirmativa. Arranjos institucionais, legislações e construção de

políticas públicas em prol de segmentos subalternizados geralmente enfrentam fortes resistências das elites políticas e sociais. Neste sentido é importante compreender minimamente o percurso das tentativas de consolidar uma "agenda racial" em termos de políticas de ação afirmativa a partir dos embates, diálogos, articulações e relações estabelecidas entre os movimentos negros e as agências estatais.

De maneira abrangente, movimentos sociais de variados tipos buscam fazer com que suas demandas sejam reconhecidas e atendidas pelo Estado e suas agências. Neste sentido, sociólogos e cientistas políticos especializados nos estudos dos movimentos sociais passaram a analisar os resultados (*outcomes*) gerados pela interação entre movimentos sociais e os aparatos estatais e governamentais em determinadas conjunturas políticas e sociais (Tarrow, 1998; Amenta e Caren, 2007). No geral, chamam a atenção para o fato de que é preciso adotar uma perspectiva ampliada, levando-se em consideração as dinâmicas inerentes ao "ciclo de protesto" correspondente a cada contexto político a fim de se tentar compreender os modos pelos quais os resultados são produzidos e obtidos pelos atores sociais.<sup>7</sup>

O jogo e as dinâmicas políticas entre lideranças dos movimentos sociais e o aparato estatal costumam ter respostas institucionais no médio e longo prazos, exceto se as demandas se caracterizarem por fortes perturbações da ordem política e social. Por outro lado, determinados movimentos sociais têm sido capazes de influenciar o surgimento e a rearticulação de outros movimentos, organizações e frentes de lutas sociais. Neste sentido, Debra Minkoff (1997) sublinha o caso paradigmático do *Civil Rights Movement* nos Estados Unidos nas décadas de 1950 e 1960 como exemplo de movimento social que exerceu forte e decisiva influência em outras ações coletivas dentro e fora do país. Táticas e mecanismos de mobilização política, formas de captação de recursos, capital social e estratégias de comunicação e interação político-institucionais junto aos poderes constituídos naquele contexto possibilitaram a vocalização de demandas de segmentos diversos. Movimento feminista, gay, ambientalista, de asiático-americanos, indígenas e latino-americanos (para citar alguns) se utilizaram dos repertórios político-organizativos dos movimentos negros estadunidenses para chamar a atenção para suas bandeiras, reivindicações e temas. No limite, o *Civil Rights Movement* espalhou, por meio de suas ações públicas e protestos, uma série de mensagens dirigidas aos demais movimentos sociais e à sociedade em geral, traduzindo

<sup>5</sup> Para uma leitura das contradições pelos representantes estatais quanto aos compromissos assumidos frente à sociedade civil no que se refere ao que viria depois a ser o Plano de Ação da II CMR, ver Santos (2005). Neste sentido, a análise restringe-se somente ao Brasil, ainda que seja possível um paralelo dos discursos oficiais da região quando o assunto é a garantia e extensão dos direitos dos afrodescendentes.

<sup>6</sup> Em espanhol, *Comisión Intersectorial para el Avance de la Población Afrocolombiana, Palenquera y Raizal*.

<sup>7</sup> Tarrow (1988) e muitos outros iluminam bem esta discussão sublinhando que não devemos analisar os resultados dos movimentos sociais isolados de um contexto maior de interação, e sim dentro de um escopo que leve outras variáveis em consideração, tais como a estrutura de oportunidade política, a conjuntura institucional, etc.

a fragilidade das elites dominantes e abrindo, assim, "brechas" de atuação política em prol de mudanças estruturais (Minkoff, 1997, p. 780). McAdam apelidou este fenômeno de *spillover effects* (efeitos colaterais). Na verdade, tal fenômeno pode ser observado em outros contextos contemporâneos, como, por exemplo, na chamada Primavera Árabe. Com início na Tunísia, em 2010, o movimento de contestação às lideranças e aos regimes políticos da região logo se espalhou para outras partes do norte da África e do Oriente Médio. Os ativistas fizeram massivo uso das redes sociais na internet para disseminar as mensagens de protesto do movimento, influenciando sobre tudo jovens estudantes e dos meios urbanos.

De certa forma, os movimentos negros do Brasil e da Colômbia também foram influenciados pelo *Civil Rights Movement*, ainda que não tenham sido formados diretamente por este. No caso brasileiro, já havia uma significativa estrutura organizativa negra desde pelo menos os anos de 1930, com o surgimento da Frente Negra Brasileira e da União dos Homens de Cor (Domingues, 2004). Na Colômbia das primeiras décadas do século XX, políticos negros pertencentes ao Partido Liberal e ao Partido Conservador (portanto, partidos tradicionais alinhados ao centro e à direita) tematizavam e discutiam a questão racial, mesmo sem o respaldo de um movimento negro propriamente constituído e consolidado. Seja como for, em ambos os contextos a luta dos afro-americanos travada contra a segregação racial e por direitos civis e políticos serviu como um tipo de combustível político para a irrupção de organizações e coalizões de organizações negras ao longo dos anos 70 e daí em diante.

Tomando o caso do Movimento pelos Direitos Civis como paradigma analítico, é possível pensar os resultados dos movimentos sociais como iniciadores de outros movimentos políticos, por um lado, e como influenciadores de políticas raciais antirracistas, por outro. Quais os motivos que explicam o surgimento de uma política pública de combate aos efeitos do racismo e da discriminação racial em dado contexto? Que tipos de estratégias e ações são desenvolvidos e mobilizados pelos atores sociais para conquistar espaço junto ao Estado na construção de políticas?

De diferentes formas, as elites político-intelectuais de Brasil e Colômbia fizeram do racismo e da discriminação racial práticas institucionais naturalizadas, ou seja, um tipo de "antirracismo racista oficializado". Leis, decretos e legislações continham elementos explicitamente racistas, não somente contra negros e indígenas. Chineses, árabes, japoneses e judeus eram frequentemente alvos das políticas raciais discriminatórias em voga naquele momento. Entretanto, em ambos os países o racismo jamais chegou a se constituir como uma prática juridicamente aceita de maneira integral por todas as instituições estatais. Naturalmente tal constatação não suaviza os efeitos de tais práticas na produção e reprodução sociais das atuais assimetrias raciais e étnicas presentes em ambas as sociedades. Antes e pelo contrário, esta contradição nos ajuda a compreender e a traduzir parte da complexidade característica no campo das políticas antirracistas.

Elites político-intelectuais compostas por médicos, higienistas, biólogos, literatos, deputados, jornalistas e toda sorte de formadores de opinião propagaram ideias racistas contra os negros em diversos veículos de divulgação científica da época, bem como nos jornais e manuais de instrução profissional. Sob forte e decisiva influência do racismo científico europeu característico da virada do século XIX e das primeiras décadas do século XX, tais elites conferiam suas próprias interpretações aos grupos humanos, povos, culturas e civilizações não ocidentais levando em consideração os principais avanços científicos da época em amplas esferas do conhecimento, tais como medicina, biologia, antropologia, criminalística e geografia.

Por mais que tais elites exercessem significativa hegemonia no cenário nacional, vozes contra-hegemônicas fizeram-se ouvir em muitos debates ocorridos nas tribunas e páginas da imprensa da época. Tanto no Brasil quanto na Colômbia, crescia o número de intelectuais críticos à passiva transmutação de ideias e concepções desenvolvidas em outros contextos para explicar uma realidade em constante mudança. Nadando contra os ventos eugenênicos e deterministas que varriam as consciências ilustradas, literatos, políticos, jornalistas e outros tantos "homens de letras" se opunham parcial ou completamente ao que entendiam serem traduções equivocadas e extemporâneas do dilema racial da época.

Neste sentido, é preciso tentar responder: (i) como os movimentos negros nestes países se tornaram atores políticos reconhecidos pelas agências estatais? (ii) quais estratégias e mecanismos institucionais foram construídos pelos movimentos negros na interação com as agências estatais visando à transformação de um histórico marcado por desigualdades raciais profundas? (iii) quais as consequências negativas geradas pelo constante processo de institucionalização dos movimentos negros para a agenda antirracista?

Enfim, estas são questões fundamentais para entender e interpretar as relações político-institucionais entre movimentos negros e o Estado nos dois países. Os avanços e contradições dessas relações se expressam de inúmeras formas. De meados dos anos de 1990 em diante e em diferentes momentos e circunstâncias, os governos de Brasil e Colômbia produziram respostas às demandas dos movimentos negros visando à redução de desigualdades raciais. As respostas a tais demandas não são homogêneas nem necessariamente positivas em todos os campos. Em muitos casos, os governos respondem às demandas da ação coletiva negra de forma contraditória, deturpando ou enfraquecendo pautas reivindicativas fundamentais aos movimentos. Por outro lado, verificamos avanços em ambos os países no que se refere à construção de políticas públicas de combate ao racismo e à discriminação racial, expressos mais frequentemente por meio das políticas de ação afirmativa em seus variados modelos e tipos.

O foco da atenção aqui não é analisar as políticas de ação afirmativa do ponto de vista de sua eficácia, sucesso ou possíveis fracassos, ainda que tais dimensões tenham significativa importância para um balanço geral dos resultados esperados em torno

dessas políticas<sup>8</sup>. Alternativamente, pretendo desenvolver uma análise das relações político-institucionais entre movimentos negros e Estado no caso brasileiro e colombiano considerando os resultados oriundos dessas relações. Não é a política como mecanismo de redução de desigualdades raciais ou de outro tipo que se quer enfatizar, e sim as negociações políticas contendo estratégias, barganhas, *lobbies* e pressões utilizadas pelos movimentos negros com as agências estatais para fins determinados.

A formulação, desenvolvimento e execução de uma política pública possuem caminhos heterodoxos e muitas vezes não institucionais. De acordo com as pesquisas de Eduardo Marques, a formulação de uma política pública surge, em muitas situações, devido a redes de sociabilidades específicas, por meio da influência direta de pessoas, atores políticos, personalidades midiáticas ou fatos específicos cujo grau de proximidade ou distância dos círculos de poder termina por influenciar determinadas respostas do sistema político (Marques, 2000). Nem sempre uma política voltada aos segmentos mais subalternizados da população surge a partir do clamor popular. Em muitos momentos e circunstâncias, o que se observa é exatamente o contrário. Elites políticas, próximas dos *staffs* estatais exercem um papel determinante na condução e no ciclo das políticas públicas.

## Políticas de ação afirmativa como resposta ao racismo institucional

A análise das políticas raciais construídas a partir das relações institucionais entre movimentos negros e o Estado é central para o que se busca interrogar aqui. O Estado não é uma estrutura unitária, compacta, homogênea, e tampouco se revela abstrato. Traduz-se em termos práticos muito mais como um complexo aparato jurídico-político-institucional constituído por instituições sociais de diversos tipos, escopos e densidades. É essa ossatura que possibilita ao Estado, ou às classes que exercem hegemonia junto ao mesmo, o poder político necessário para fazer valer suas vontades, decisões e determinações.

Países como Alemanha, Estados Unidos e África do Sul praticaram "políticas raciais racistas" ao longo do século XX, seja contra negros, asiáticos ou judeus. As consequências de tais políticas foram absolutamente desastrosas e nefastas, resultando em segregação, linchamentos públicos e inclusive genocídios e extermínios populacionais. Frente a tantos exemplos de barbáries praticadas em nome de ideologias de superioridade racial, ainda faz sentido sustentar a ideia de raça visando superar assimetrias fundamentadas nas diferenças raciais? Em um primeiro momento, parece-nos mais lógico e até mais coerente abandonar

definitivamente a terminologia racial aos porões de uma história e de um passado cuja memória é indizivelmente dolorosa para muitos povos que habitam o sul global. O colonialismo português na Guiné Bissau, Angola e Moçambique marcou profundamente essas sociedades com políticas, legislações e decretos explicitamente racistas que separavam "indígenas", "assimilados" e "civilizados". Os brancos portugueses autopropagavam-se superiores, já que portadores dos signos e valores europeus, enquanto os africanos eram designados como o seu oposto, pois que *negros*, logo, racialmente inferiores. A única possibilidade de amenizar o estigma imposto pelo racismo colonial era tornar-se "assimilado", ou seja, cidadão de segunda classe educado de acordo com os códigos do império português.

Nos casos de Brasil e Colômbia, as noções de raça e etnicidade têm sofrido transformações significativas ao longo das últimas décadas. Para alguns, raça é um termo antiquado, inapropriado e perigosamente incoerente para designar diferenças existentes entre os grupos humanos. Para outros, é e tem sido uma ferramenta fundamental na produção de narrativas contrárias às práticas racistas corporificadas nas instituições sociais. Nesta perspectiva, abandonar a ideia de raça pressupondo que automaticamente o racismo e as discriminações raciais serão esquecidos ou enfraquecidos junto com o conceito é incorreto em velhas retóricas presentes, por exemplo, na ideia do mito da democracia racial.

Na Colômbia, a etnicização dos afro-colombianos, segundo a experiência dos povos indígenas, foi fundamental para o avanço de uma agenda política de proteção territorial, da biodiversidade e construção de políticas públicas em vários âmbitos (Arruti, 2000; Hooker, 2006). É verdade que em ambos os casos as políticas de ação afirmativa não encerram todos os esforços de construção de alternativas de redução das desigualdades raciais. No entanto, tais políticas vêm sendo propostas pelos movimentos negros de ambos os países às agências estatais como alternativas viáveis e de baixo impacto político na reversão do racismo institucional.

Neste sentido, os movimentos negros brasileiros e colombianos adotaram a ação afirmativa como um tipo de *política racial* para promover o antirracismo por dentro da institucionalidade estatal, através de decretos, leis e estatutos. Na realidade, as próprias instituições estatais como Ministério da Cultura, Ministério da Justiça e secretarias e conselhos especiais são exemplos concretos da institucionalização dos movimentos negros<sup>9</sup> ou da incorporação de uma agenda racial nas políticas governamentais e estatais. Geralmente, secretarias e conselhos são compostos com a representação de membros de vários ministérios e representantes da sociedade civil, especialmente de organizações negras e de acadêmicos.

<sup>8</sup> Para um balanço crítico das experiências de implementação das políticas de ação afirmativa no Brasil, consultar os trabalhos de Feres Júnior (2008, 2007, 2004) e Feres Júnior e Zoninsein (2006).

<sup>9</sup> Para outras leituras sobre institucionalização dos movimentos negros, consultar a dissertação de Flávia Rios intitulada *Institucionalização do movimento negro no Brasil contemporâneo* (2008) e minha tese de doutorado *Políticas raciais comparadas: movimentos negros e Estado no Brasil e Colômbia (1991-2006)* (Santos, 2012).

Nesta perspectiva, é preciso entender a introdução das políticas de ação afirmativa como *resposta institucional* construída nas últimas décadas pelos movimentos negros brasileiro e colombiano ao racismo institucional desenvolvido em cada contexto nacional específico. A formação racial do Brasil e Colômbia tem sido marcada historicamente pela produção sistemática da exclusão de negros e indígenas na distribuição da riqueza social em benefício de suas populações brancas. Portanto, não há como dissociar a estrutura social forjada em meados do século XIX e início do século XX da atuação e investimento ativo do Estado e suas elites políticas no racismo institucional em ambas as sociedades. Mas, afinal, qual o *modus operandi* desse racismo institucional? Como mapear e esmiuçar sua atuação no cotidiano dos aparatos burocrático-estatais? Laura López auxilia-nos neste sentido ao dizer que o racismo institucional

[...] atua de forma difusa no funcionamento cotidiano de instituições e organizações, que operam de forma diferenciada na distribuição de serviços, benefícios e oportunidades aos diferentes segmentos da população do ponto de vista racial. Ele extrapola as relações interpessoais e instaura-se no cotidiano institucional, inclusive na implementação efetiva de políticas públicas, gerando, de forma ampla, desigualdades e iniquidades (López, 2012, p. 127).

Exatamente pelas razões expostas acima, o racismo institucional *estrutura, naturaliza e cotidianiza* o conjunto das relações entre os diferentes grupos sociais no tecido estatal conferindo poder político e econômico de acordo com as posições raciais ocupadas historicamente por negros e brancos. As políticas de ação afirmativa são respostas institucionais possíveis dentro do marco democrático de ambos os países na reversão dos efeitos e dos impactos do racismo institucional, porém não devem ser vistas como os únicos remédios ou alternativas postas no horizonte político dos movimentos negros, dentro ou fora da ossatura estatal.

## Ação afirmativa no Brasil como política racial

O processo de mobilização dos movimentos negros para a 3ª Conferência Mundial Contra o Racismo apontou para um amplo conjunto de mudanças na relação movimentos negros/Estado<sup>10</sup>. Como visto acima, este processo não se inicia durante a preparação para a referida conferência. Entretanto, este momento pode ser visto como o momento catalisador do ponto de vista do comprometimento do Estado para com a população negra em termos de políticas públicas de redução das

desigualdades raciais e da assunção desse compromisso na esfera internacional. A assinatura pelo Estado brasileiro do Plano de Ação e da Declaração Final de Durban expressa concretamente compromissos assumidos junto à comunidade internacional no que se refere a uma série de medidas e mecanismos no campo da "promoção da igualdade racial".

O formalismo da assinatura de acordos desta natureza não significa que todo o seu conteúdo político seja efetivamente cumprido pelo Estado ou por governos específicos. Portanto, o papel da sociedade civil e dos movimentos negros em particular é estritamente central na tessitura que vai da construção da carta de intenção à produção efetiva das políticas. O processo de acompanhamento dos compromissos assumidos pelo Estado – seja no Brasil ou na Colômbia – pressupõe observar mais de perto o grau de capilaridade e o capital institucional e político dos movimentos negros em cada um desses países. Uma análise pormenorizada das estruturas institucionais dos movimentos negros brasileiro e colombiano permitiria entender mais densamente as complexas teias de relações existentes no interior dos próprios movimentos negros, mostrando-nos as diferenças de projetos, concepções e perspectivas, bem como os alinhamentos partidários e ideológicos que resultam na "agenda racial" possível dessas duas realidades.

Em outros termos, devido ao protagonismo político dos movimentos negros através de articulações e diálogos de seus ativistas com representantes estatais foi possível que o Brasil entrasse na conferência contra o racismo com propostas sofisticadas e avançadas. Na verdade, a combinação entre a experiência diplomática brasileira – apesar da cegueira de muitos de seus representantes para os problemas envolvendo o racismo – e o conjunto de saberes de ordem política, intelectual e institucional dos militantes negros e negras possibilitou que a delegação brasileira se destacasse como uma das mais importantes de toda a conferência. Na realidade, foi considerada a mais numerosa fora da África.

Os grandes laboratórios para o que seria a conferência contra o racismo e o avanço de seus resultados podem ser sumarizados em dois pontos: primeiro, a mobilização dos movimentos negros para os preparativos em torno do Centenário da Abolição da Escravatura, em 1988, e, segundo, o processo de mobilização negra para a Marcha Zumbi dos Palmares pela Cidadania e a Vida, em 1995 na cidade de Brasília<sup>11</sup>.

De maneira resumida, podemos dizer que, em ambas as mobilizações, as principais reivindicações concentravam-se em exigir do poder público políticas públicas consistentes de redução das desigualdades raciais. A Marcha Zumbi dos Palmares de 1995 teve como consequência concreta a criação do Grupo de Trabalho Interministerial para a Valorização da População Negra

<sup>10</sup> Desenvolvi em dissertação de mestrado um estudo sobre este processo de mobilização dos movimentos negros e ali aprofundo muitos dos pontos que aqui irão aparecer somente de forma elucidativa (Santos, 2005).

<sup>11</sup> No livro organizado por Alberti e Pereira (2007) encontrei as melhores descrições de ambos os processos feitas por seus principais articuladores. Portanto, para detalhes de tais processos, consultar a referida publicação.

- GTI ou, se preferirmos, uma resposta institucional do Estado frente às demandas postas pelo ativismo negro. O objetivo era exatamente romper com as constantes promessas e a lentidão estatal neste campo e pensar a "questão racial" desde uma perspectiva efetivamente pragmática e realista. Infelizmente, o GTI, como outras experiências no campo da relação Estado/movimentos negros, não obteve o fôlego (institucional e financeiro) necessário e não conseguiu cumprir suas promessas e anseios mais básicos. A resposta para tal fracasso não é simples, já que há que se levar em conta uma série de fatores: problemas de funcionamento internos ao GTI; falta de trato e familiaridade com a máquina burocrática por parte dos ativistas; dificuldades de comunicação entre as esferas governamentais e, sobretudo, o enfrentamento de uma sólida "cultura política racista" que funciona como barreira institucional para a temática da igualdade racial. Seria no mínimo simplista imaginarmos que o reconhecimento do racismo e da discriminação racial por parte do governo significasse uma mudança acelerada de toda a ideologia da democracia racial encarnada nas práticas institucionais do Estado que, no meu entendimento, nada mais são do que poderosos *constructos* de manutenção da ordem racial hegemônica.

O tema da ação afirmativa, presente desde o Conselho de Participação e Desenvolvimento da Comunidade Negra em São Paulo e no Sedepron no Rio de Janeiro, ganha um importante impulso a partir do momento em que tal ideia começa a ser pensada de modo mais sistemático no início dos anos de 1990. O seminário "Multiculturalismo e racismo: o papel da ação afirmativa nos estados democráticos" tinha como proposta exatamente discutir a viabilidade destas políticas no contexto brasileiro. Não é lugar aqui para avaliar o grau de abrangência esperado e obtido em torno destas políticas. No caso em questão, chama a atenção que este amplo conjunto de mudanças provoca questionamentos profundos no conjunto da militância negra. As mobilizações, marchas e processos de organizações traduzem bem o meio pelo qual a política dos movimentos negros é conduzida no embate com os poderes estatais. Ao mesmo tempo, tal dinâmica modifica e desafia a própria maneira como as organizações negras refletem sobre suas próprias práticas e atuações.

A SEPPIR e outros órgãos existentes na estrutura do Estado direcionados aos interesses da população negra representam simultaneamente um avanço e um paradoxo na política negra brasileira atual. O avanço pode ser expresso na incorporação de uma "agenda de políticas raciais" pelo poder público, cuja expressão mais forte é representada pelas políticas de ação afirmativa. O paradoxo é que, ao desenvolver uma agenda de políticas raciais, o Estado parece sinalizar para uma aparente resolução ou, pelo menos, para uma pacificação do conflito racial inscrito em sua própria estrutura. Em outros termos, não está claro qual o caminho que os movimentos negros passarão a adotar neste sentido.

É notório que conquistas substantivas no campo do antirracismo foram alcançadas ao longo das duas últimas décadas.

O início da segunda metade dos anos de 1990 foi caracterizado por um paulatino reconhecimento do racismo e da discriminação racial como realidades nacionais por parte do governo de Fernando Henrique Cardoso. Entretanto, apesar do ineditismo em reconhecer oficialmente alguns dos principais mecanismos de reprodução da marginalidade social e econômica da população negra, a gestão de FHC não conseguiu avançar satisfatoriamente em proposições de combate ao racismo institucional.

Desde o final dos anos de 1980 e início dos anos de 1990, as organizações negras vêm experimentando o que acima chamei de "institucionalização dos movimentos negros", ou seja, um relativo aumento de participação em instâncias ligadas ao poder público: secretariais estaduais, fóruns de discussão, delegações de conferências das Nações Unidas, etc. Também neste período, verifica-se a incorporação de bandeiras antirracistas em partidos políticos, geralmente de esquerda e de centro. O Partido Democrático Trabalhista (PDT), o Partido dos Trabalhadores (PT) e outros mantinham núcleos de discussão racial, exemplificando certa penetração das questões ligadas à população negra em partidos marcados pelo viés classista.

Contudo, a tentativa de criar um partido político somente de negros não é tão recente quanto poderíamos imaginar. Em 1937, a Frente Negra Brasileira – considerada a maior organização negra do período – tentou se transformar em partido político, seguindo uma tendência que se verificava naquela época com outras organizações. No mesmo ano, a ditadura do Estado Novo liderada por Getúlio Vargas proibiu a criação de todo e qualquer partido político no país, colocando a FNB na ilegalidade e esmagando os anseios dos frentenegrinos de institucionalizar suas demandas (Domingues, 2004; Ferreira, 2005).

Em 2003, com a eleição para presidente de Luiz Ignácio Lula da Silva do PT, as condições para a construção de uma agenda governamental para tratar as demandas da população negra pareciam bem mais consolidadas. Vários motivos corroboraram esta assertiva, tais como: aumento da participação cidadã em fóruns e espaços decisórios; consolidação do regime democrático; a penetração de experiências de lutas e conquistas sociais comuns em outros contextos, etc. Classe social continuava a ser o principal núcleo organizativo e estruturante do PT, ainda que temas transversais ganhassem força no interior do partido, tais como as lutas feministas, antirracistas, contra a homofobia e em prol dos direitos humanos. O PT aos poucos se abria para um novo paradigma, marcado por uma conjuntura mais multiculturalista, praticamente *liberal*<sup>12</sup>.

As políticas de ação afirmativa surgidas na gestão de FHC irão se consolidar somente na gestão de Lula, ainda que uma série de propostas de "políticas compensatórias" tenha sido feita ao longo dos anos 1980 por parlamentares negros, como Abdias do Nascimento (filiado ao PDT) e Benedita da Silva (filiada ao PT) (Santos, 2007). A Universidade de Brasília (UnB) foi uma das primeiras instituições de ensino superior a debater o sistema de

<sup>12</sup> Liberal no sentido do liberalismo praticado nos Estados Unidos.

cotas raciais, uma das modalidades de ação afirmativa praticadas no país. Abrigou em suas dependências o seminário internacional "Multiculturalismo e racismo: o papel da ação afirmativa nos Estados democráticos contemporâneos", organizado pelo Ministério da Justiça com os principais especialistas nacionais e internacionais sobre o tema.

Não há dúvida de que o núcleo preexistente de negros organizados dentro do PT, aliado a uma "estrutura de oportunidade política" mais favorável à introdução do critério raça/cor nas políticas públicas, influenciou concretamente o fortalecimento da ação afirmativa no cenário brasileiro. Do mesmo modo, há que se levar em consideração o conjunto de experiências ocorridas durante toda a década de 1990 em termos de proposições de políticas, fermentando e possibilitando o surgimento de propostas mais sólidas dos movimentos negros direcionadas ao Estado.

Os avanços políticos verificados em termos de proposição de políticas de combate ao racismo institucional são resultantes de uma gradativa e constante abertura do sistema político brasileiro às demandas dos movimentos negros por uma agenda racial consistente. O "mito da democracia racial" não é mais visto como legítimo pelos porta-vozes estatais, mesmo que na prática muitos ministérios e instituições ligadas ao Estado reproduzam padrões institucionais fiéis à ideologia de negação do racismo.

## Políticas de ação afirmativa no contexto colombiano

Os processos políticos desencadeados entre organizações negras, indígenas e grupos de esquerda e outros segmentos levaram à aprovação da Constituição Política da Colômbia em 1991. Este instrumento normativo, por meio do Artigo Transitório 55 – AT55 criou as condições institucionais para o surgimento da Lei 70 ou Lei das Negritudes de 1993, considerados marcos jurídicos fundamentais na construção de políticas de ação afirmativa e de "afroreparaciones" de caráter ao mesmo tempo econômico-social, simbólico e multicultural em prol de populações negras, afro-colombianas, palenqueras e raizais (Arocha, 1998; Barbary e Urrea, 2003). Conforme sublinhamos acima, os movimentos negros colombianos foram reconhecidos pelo Estado como interlocutores e atores políticos legítimos, um dos principais elementos constituidores de um novo agir político-racial considerando o fato de que a invisibilidade da população negra continua a vigorar como um mito político da "colombianidade" (Agudelo, 2001, p. 1-2; Agier e Quintín, 2003, p. 29). A relevância de tal fato se dá na medida em que este foi considerado um dos primeiros espaços de relevância para a organização da comunidade negra a partir de reivindicações étnicas, culturais e espaço-territoriais (Alvarez et al., 2000, p. 305).

O avanço institucional de tais legislações foi possível devido a um conjunto de negociações desencadeadas entre fins dos anos 80 e ao longo das duas décadas subsequentes por lideranças dos movimentos negros colombianos, de setores da Igreja Católica, parlamentares negros, acadêmicos e outros atores organizados da sociedade civil.

Para muitos representantes estatais e lideranças negras, tais documentos constituem os primeiros passos ou mesmo traduzem-se efetivamente como políticas de ação afirmativa (AA), na medida em que estabelecem planos e metas temporais de superação e/ou reversão da situação socioeconômica dos afro-colombianos em várias esferas da vida, bem como medidas que visam garantir a titulação de territórios coletivos, fortalecimento do patrimônio cultural e ações visando ao reforço do pertencimento étnico deste grupo por meio da valorização de iniciativas nos campos da educação e da produção simbólica. Entretanto, para outros atores estatais e não estatais, estes documentos não expressariam políticas de ação afirmativa necessariamente, sem contar que a noção de ação afirmativa goza de pouco apelo popular, até mesmo entre seus beneficiários diretos, os afrodescendentes (Rosero-Labbé e Morales, 2009).

Lao-Montes chama a atenção para o fato de que o debate público sobre as políticas raciais do tipo ação afirmativa na Colômbia tem se traduzido mais fortemente em direitos territoriais, culturais e reformulações de conteúdos educativos sobre a história dos afro-colombianos, deixando-se de lado o que designa como "justiça reparativa" (Lao-Montes, 2007, p. 148). Os debates e reivindicações sobre mecanismos de reversão da discriminação racial e do racismo estrutural no caso colombiano impulsionados pela 3ª Conferência Mundial das Nações Unidas Contra o Racismo trouxeram à tona a discussão sobre reparações decorrentes dos séculos de trabalho escravo de africanos na construção dos países da região. Neste sentido, ação afirmativa e "afro-reparações" são termos que se correlacionam, ainda que sejam utilizados em esferas de negociações diferenciadas<sup>13</sup>. Entretanto, o conceito de "justiça reparativa" – junção das ideias de justiça social com reparação a vítimas de discriminações passadas – tenta dar conta de forma simultânea de demandas bidimensionais de justiça. Lao-Montes afirma que a justiça reparativa é um híbrido de demandas de redistribuição e reconhecimento, nitidamente inspirado na teoria social de autores como Nancy Fraser e Axel Honneth (2006). As afro-reparações e as políticas de ação afirmativa estão inseridas em um contexto mais abrangente de reivindicação de justiça, e, para este autor,

*[o] trabalho político-institucional não só deve investigar os regimes raciais e as culturas racistas, bem como os espaços históricos de comunidade, os gêneros culturais, os saberes críticos e as formas políticas criadas pelos sujeitos da africania (sic) moderna e, em nosso caso particular, pelos afrodescendentes nas Américas. Neste sentido, a ideia e as exigências de*

<sup>13</sup> O livro *Afro-reparaciones: memorias de la esclavitud y justicia reparativa para negros, afrocolombianos y raizales* (Rosero-Labbé et al., 2007) é uma referência nesta discussão.

*afro-reparações têm tido presença significativa nos imaginários políticos e nas visões de liberação dos movimentos negros da modernidade (Lao-Montes, 2007, p. 139).*

No Brasil do final dos anos de 1990 e, especialmente, durante as conferências preparatórias ocorridas em várias capitais do país para a conferência de Durban, havia pelo menos duas posições presentes nos movimentos negros sobre o tema: (a) uma que entendia que o Estado brasileiro tinha a obrigação de fazer reparação aos afrodescendentes devido aos séculos de trabalho escravo e à consequente manutenção deste grupo na marginalidade social – o que incluía reparação pecuniária e outras medidas; (b) outra que entendia que o Estado brasileiro, por meio dos acordos internacionais dos quais é signatário e das evidências sociológicas corroboradas pelas próprias agências de pesquisa governamentais, como IPEA e IBGE, tinha o dever de implementar políticas públicas de redução das desigualdades raciais, especialmente (mas não exclusivamente) por meio de políticas de ação afirmativa. A primeira posição era defendida por ativistas ligados às organizações "filiativo-nacionais", como o Movimento Negro Unificado (MNU) e a União dos Negros pela Igualdade (UNEGRO), e a segunda pelas "organizações não governamentais negras", a exemplo do Geledes, Criola, Fala Preta, CEAP e outras. O segundo grupo de organizações detinha praticamente todos os recursos financeiros de agências internacionais interessadas na conferência, como a Fundação Ford, e os canais de diálogo junto a órgãos governamentais e terminou por sair "vitorioso" do ponto de vista das reivindicações de todos os movimentos negros junto à delegação oficial<sup>14</sup>.

Algo bem diverso ocorre no contexto colombiano. As oposições não se traduzem em defensores de ações afirmativas ou afro-reparações, já que o entendimento é o de que essas são duas dimensões complementares de uma mesma demanda. As políticas de ação afirmativa têm por fundamento o artigo 13 da Constituição Política, onde se estabelece que

*O Estado promoverá as condições para que a igualdade seja real e efetiva e adotará medidas a favor dos grupos discriminados ou marginalizados (CONPES 3310, 2004).*

Bem antes deste marco constitucional, a Colômbia já era signatária da Convenção Internacional de Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, aprovada em 1981, e comprometeu-se com o cumprimento da Declaração Final e Plano de Ação na implementação de programas e medidas de combate a discriminação racial, inclusive políticas de ação afirmativa, durante a 3ª Conferência Mundial das Nações Unidas Contra o Racismo, em Durban, na África do Sul, em 2001.

Rosero-Labbé e Morales (2009) realizaram uma ampla pesquisa sobre o nível de conhecimento de diferentes atores

institucionais sobre políticas de AA em oito cidades colombianas (Bogotá, Buenaventura, Cali, Cartagena, Medellín, Pereira, Quibdó e San Andrés) e entrevistaram 115 pessoas. Como metodologia, utilizaram como critério seletivo o tipo de envolvimento desses atores na aprovação e/ou no trabalho institucional ligado à Constituição de 1991, projetos de lei, decretos e legislações e planos de AA em cidades importantes do país como Medellín, Bogotá e Cali direcionados à população negra (Rosero-Labbé e Morales, 2009, p. 347).

O tema das políticas de AA vem ganhando destaque e relevância, aos poucos, nos programas governamentais e estatais do país, apesar das inúmeras contradições existentes, como expresso no discurso do presidente Uribe.

Não farei aqui uma exaustiva genealogia e relato dos contextos de surgimento de cada uma dessas proposições. Com base no documento do Conselho Nacional de Política Econômica e Social – CONPES 3310, ligado ao Departamento Nacional de Planejamento, reproduzo os principais decretos e medidas que balizam as políticas de AA, ainda que nem todas possam ser classificadas desse modo.

*Decreto 1332 agosto 1992, por el cual se crea la Comisión Especial para las Comunidades Negras, encargada de elaborar el Proyecto de Ley reglamentario del AT. 55 de la C.P.; Decreto 2374 noviembre 1993, por el cual se adiciona el decreto 2128 de 1992; Resolución No. 071 diciembre 1993, reglamentaria de la elección de Representantes a la Cámara por circunscripción especial de comunidades negras; Decreto 1374 junio 1994, por el cual se conforma la Comisión Consultiva de Alto Nivel para las Comunidades Negras; Decreto 2313 reglamentario del artículo 67 de la ley 70 de 1993, por el cual se adiciona la estructura interna del Ministerio de Gobierno, con la Dirección de Asuntos para las Comunidades Negras; Decreto 2314 octubre 1994, por el cual se crea la Comisión de Estudios para la formulación del Plan de Desarrollo para las Comunidades Negras; Decreto 1745 octubre 1995, reglamentario del Capítulo III de la ley 70 de 1993, por el cual se dicta el procedimiento para el reconocimiento de la propiedad colectiva a las comunidades negras; Decreto 2248 diciembre 1995, por el cual se establecen los parámetros para el registro de organizaciones de las comunidades negras; Decreto 2249 diciembre 1995, por el cual se crea la Comisión Pedagógica de las comunidades negras; Decreto 2344 del 26 de diciembre de 1996, por el cual se subroga el artículo 12 del Decreto 2248 de 1995, relativo a las Secretarías de las Comisiones Consultivas Regionales, Departamentales y Distrital de Bogotá, D.C.; Decreto 1627 de septiembre de 1996, por el cual se reglamenta el Fondo de Créditos Condonables para Estudiantes de Comunidades Negras, de Bajos Recursos Económicos y Buen Desempeño Académico, administrado por el ICETEX; Decreto 1122 del 18 de junio de 1998, por el cual se expiden normas para el desarrollo de la Cátedra de Estudios Afrocolombianos, en todos los establecimientos*

<sup>14</sup> Aprofundo esta discussão em trabalho dissertativo intitulado *A persistência política dos movimentos negros: mobilização para a Terceira Conferência Contra o Racismo* (Santos, 2005). Importante sublinhar também que a sociedade civil não participa oficialmente das conferências mundiais das Nações Unidas; entretanto, sua atuação tem aumentado nos últimos anos e influenciado decisivamente as posições governamentais no que se refere a vários temas.

*mientos de educación formal del país y se dictan otras disposiciones; Decreto 1320 del 13 de julio de 1998, por el cual se reglamenta la Consulta Previa a las Comunidades Indígenas y Negras, para la explotación de los recursos naturales dentro de sus territorios (CONPES 3310, 2004).*

Cabe sublinhar que tais decretos e regulamentações têm como pressuposto um tipo de democracia deliberativa na medida em que visam à participação ativa da "comunidade negra" na elaboração e acompanhamento das políticas por meio de conselhos e demais tipos de representação direta. Na realidade, isso não neutraliza os conflitos e disputas por hegemonia nos movimentos negros colombianos. Pelo contrário, tais disputas se agudizam a depender das negociações travadas entre os atores. Outro fator que influencia diretamente tais disputas é o caráter regional e o tipo de organização. Conforme sublinhado anteriormente, os movimentos negros na Colômbia são majoritariamente rurais, já que a população negra se concentra na região do Pacífico e Caribe colombiano.

A fim de traçar um panorama abrangente de programas e ações de valorização cultural, fortalecimento econômico e social dos afro-colombianos nos últimos anos e, inclusive, de políticas de ação afirmativa, exporemos os principais mecanismos em curso no país.

- Plano de Desenvolvimento Integral para a Costa Pacífica, de 1984. Objetivo: promover a produção agrícola e pecuária, saúde e condições sanitárias.
- CONPES 2589, de 1992. Objetivo: desenvolvimento de infraestrutura social, acesso a energia e controle de riscos sísmicos.
- CONPES 2909, de 1997: melhorias educacionais; acesso a água potável e saneamento básico.
- CONPES 3169, de 2002: criação de condições ampliadas de equidade social.
- CONPES 3310, de 2004: Políticas de Ação Afirmativa; criação de sistemas de informação sobre a população afro-colombiana.
- CONPES 3410, de 2006: Programas sociais de melhoramento das condições de habitação na cidade de Buenaventura.
- CONPES 3180, de 2002: programa para o desenvolvimento de Atrato.
- Plano Nacional de Desenvolvimento 2006-2010 "Estado Comunitário: Desenvolvimento para Todos" – Grupos Étnicos e Relações Interculturais
- Plano Integral para Populações Negras, Afro-colombianas, Palenquera e Raizal, de 2006.
- CONPES 3491, de 2007: Políticas Estatais para o Pacífico Colombiano.

Dos programas citados, destaco o CONPES 3310 como aquele que me parece o mais abrangente do ponto de vista das políticas de ação afirmativa para o conjunto da população negra colombiana (ainda que haja uma intenção complementar nos demais).

Com base em documento da Agência Social e Cooperação Internacional da Presidência da República, o CONPES 3310 tem por objetivo incorporar a dimensão da diferença étnico-racial nos planos de governo, buscando identificar e aumentar o acesso dos afro-colombianos aos programas sociais do Estado. De modo específico pretende:

- Aumentar a cobertura de programas sociais para esta população;
- Melhorar os mecanismos existentes para identificar e quantificar a população afro-colombiana para melhor destinar recursos e programas;
- Implementar políticas de ação afirmativa nas áreas da saúde, educação, cultura e meios de comunicação;
- Titulação de territórios coletivos;
- Aumento da expansão do ensino primário e secundário;
- Implementação de programas de educação étnica – etnoeducação;
- Avanços na implementação de cursos de Estudos Afro-Colombianos;
- Criação de um fundo educacional pelo ICETEX para a população afro-colombiana;
- Criação de uma Comissão Pedagógica Afro-Colombiana no âmbito do Ministério da Educação;
- Inclusão de variáveis étnicas censitárias no Ministério da Educação, Ministério da Proteção Social e nos exames para docentes.

Este conjunto de medidas, programas e ações afirmativas traduz razoavelmente bem as estratégias que têm sido adotadas nos últimos anos pelo Estado colombiano a fim de tentar superar o hiato social existente entre afro-colombianos e a população colombiana em geral. Tais avanços no campo da institucionalidade só foram possíveis devido às relações estabelecidas entre movimentos negros e as agências estatais, fazendo com que estas últimas pusessem em prática minimamente compromissos assumidos internacionalmente. Portanto, não podem ser lidos como uma espécie de boa vontade estatal, e sim como um esforço constante feito pelas organizações negras em prol das melhorias das condições dos afro-colombianos.

## Conclusão

Os movimentos negros de Brasil e Colômbia consolidaram relações político-institucionais com os poderes estatais visando garantir programas e projetos de igualdade racial e políticas multiculturais nos campos da educação e da cultura. No entanto, isso não significa que não haja inúmeras contradições referentes à "agenda de políticas raciais" em curso nos dois países. Os discursos de representações governamentais utilizam o antirracismo proveniente dos movimentos negros como um tipo de capital político. Contudo, o combate ao racismo institucional não tem sido enfrentado com a seriedade e energia necessárias frente à magnitude das desigualdades raciais verificadas em ambas as sociedades.

Ao mesmo tempo em que as políticas de ação afirmativa ganham importância nas agendas dos movimentos negros e dos governos, uma onda contrária a tais políticas também se fortalece, com apoio de partidos políticos, setores intelectuais e midiáticos. Tanto no Brasil quanto na Colômbia, fórmulas políticas utilizadas em outros contextos nacionais para reduzir o racismo (o parâmetro geralmente são os Estados Unidos) continuam a incomodar segmentos que acreditam em alternativas mais "republicanas" e "não racialistas". Redefinem, assim, um dos principais mitos políticos da região: o "mito da democracia racial", ou, pelo menos, disseminam a ideia de que nossos maiores problemas têm menos a ver com atribuições raciais do que com problemas sociais e econômicos arraigados. Seja como for, tanto o discurso que aponta para soluções que receitam políticas de ação afirmativa quanto o daqueles que se opõem a tais medidas evidenciam que as principais instituições estatais convivem com um dilema difícil de conciliar. Procurei mostrar que avanços institucionais importantes foram obtidos nos dois países, porém os desafios para consolidá-los são complexos.

Por mais que haja pontos em comum de reivindicações dos movimentos negros no Brasil e Colômbia, as demandas se diferenciam substantivamente. No caso colombiano, os movimentos negros são mais atuantes no meio rural, com organizações e base de apoio relativamente bem consolidadas, apesar das constantes ameaças de grupos paramilitares e das guerrilhas de esquerda, que geram como consequência deslocamentos populacionais e assassinatos de lideranças negras. Consequentemente, demandas em torno de demarcação territorial, por exemplo, são mais significativas do que demandas de combate à discriminação racial no mercado de trabalho ou por políticas de ação afirmativa nas universidades. Por outro lado, os movimentos negros urbanos são, em termos quantitativos, menos expressivos, mas têm construído parcerias importantes com a sociedade civil e instituições de governo em cidades como Cali, Medellín e Bogotá (Rosero-Labbé e Morales, 2009).

No caso brasileiro, tem-se outro cenário. Os movimentos negros de base rural, nomeados de modo geral como *movimentos quilombolas*, comparados com os movimentos negros urbanos, são bem menos expressivos em termos políticos, ainda que nos últimos 15 anos tenham aumentado suas reivindicações por demarcação de terras e direitos junto ao Estado. As razões para isso não são difíceis de explicar. A população negra rural é bem menor do que a urbana em qualquer estado brasileiro. Além disso, em muitas localidades de maioria populacional negra não há politização da identidade racial, como ocorre nas comunidades quilombolas.

Os movimentos negros urbanos, considerando-se a diversidade regional e organizativa que os caracteriza, desenvolvem políticas raciais ancoradas em outras demandas. Neste sentido, suas reivindicações mais substantivas se traduzem em propostas de políticas de ação afirmativa no ensino superior, na denúncia de conteúdos racistas nos meios de comunicação e dos ataques a símbolos históricos da comunidade negra, como o candomblé e a umbanda, para citar alguns.

A divisão feita aqui de movimentos negros rurais e urbanos para o caso brasileiro só tem sentido, rigorosamente falando, em termos analíticos e, mesmo assim, em alguns contextos. Tem sido comum que ativistas "urbanos" participem de articulações em prol de demandas dos movimentos quilombolas e vice-versa, alargando, assim, os espaços de atuação política negra.

Devido às mudanças constitucionais e políticas analisadas nos capítulos precedentes, podemos afirmar que Brasil e Colômbia são países que adotam políticas multiculturais e que ações institucionais importantes têm sido desenvolvidas no sentido de reduzir desigualdades raciais e garantir direitos étnicos para os afrodescendentes. No entanto, isso não significa que o antirracismo como política estatal tenha se consolidado de maneira definitiva. O racismo institucional e a exclusão social de afro-colombianos e afro-brasileiros ainda são uma dura realidade. Por mais que um conjunto expressivo de ações e propostas de superação de tais mazelas tenha sido posto em curso nos últimos 20 anos, os dados sobre desigualdades raciais entre brancos e negros continuam a evidenciar a distância existente entre ambos os grupos.

Acreditamos que os movimentos negros precisam ser devidamente reconhecidos pelos demais atores políticos e sociais como um dos principais protagonistas do conjunto de transformações sinalizados acima. Apesar das contradições no seio das organizações negras quanto a melhor estratégia a adotar em prol da igualdade racial, ao mesmo tempo que as inúmeras resistências impostas pelo racismo institucional no campo do antirracismo verificamos que avanços na construção e consolidação de uma agenda racial no âmbito estatal tem sido empreendidos em diálogos constantes entre movimentos negros e agências governamentais em ambos os países.

## Referências

- AGIER, M.; QUINTÍN, P. 2003. Política, cultura y autopercepción: las identidades en cuestión. *Estudios Afro-Asiáticos*, 25(1):23-41. <http://dx.doi.org/10.1590/S0101-546X2003000100003>
- AGUDELO, C. 2001. Nuevos actores sociales y relegitimación del Estado: Estado y construcción del movimiento social de comunidades negras en Colombia. *Análisis Político*, 43:1-33.
- ANDREWS, G.A. 2004. *Afro-Latin America (1800-2000)*. New York, Oxford University Press, 284 p.
- ALBERTI, V.; PEREIRA, A. (orgs.). 2007. *Histórias do Movimento Negro: depoimentos ao CPDOC*. Rio de Janeiro, Pallas/CPDOC-FGV.
- ALVAREZ, S.E.; DAGNINO, E.; ESBOBAR, A. (orgs.). 2000. *Cultura e Política nos Movimentos Sociais Latino-Americanos: novas leituras*. Belo Horizonte, Ed. UFMG, 538 p.
- AMENTA, E.; CAREN, N. 2007. The Legislative, Organizational, and Beneficiary Consequences of State-Oriented Challengers. In: D. SNOW; S. SOULE; H. KRIESI (eds.), *The Blackwell Companion to Social Movements*. Oxford, Blackwell Publishing, p. 46-488.
- AROCHA, J. 1998. Inclusion of Afro-Colombians: Unreachable National Goal? *Latin American Perspectives*, 100:70-89.
- ARRUTI, J.M. 2000. Direitos étnicos no Brasil e na Colômbia: notas comparativas sobre hibridização, segmentação e mobilização de índios e negros. *Horizontes Antropológicos*, 6(14):93-123.

- BARBARY, O.; URREA, F. 2003. La población negra en la Colombia de hoy: dinámicas sociodemográficas, culturales y políticas. *Estudos Afro-Asiáticos*, 25(1):9-21.  
<http://dx.doi.org/10.1590/S0101-546X2003000100002>
- CONPES 3310. 2004. Consejo Nacional de Política Económica y Social Departamento Nacional de Planeación República de Colombia. Ministerio del Interior y de Justicia, 43 p.
- DOMINGUES, P.J. 2004. *Uma história não contada: negro, racismo e branqueamento em São Paulo no pós-abolição*. São Paulo, Editora Senac São Paulo, 400 p.
- FERES JÚNIOR, J. 2008. Ação afirmativa: política pública e opinião. *Sociais Sociais*, 3:38-77.
- FERES JÚNIOR, J. 2007. Comparando justificações das políticas de ação afirmativa: Estados Unidos e Brasil. *Estudos Afro-Asiáticos*, 29:63-84.
- FERES JÚNIOR, J.; ZONINSEIN, J. (orgs.). 2006. *Ação afirmativa e universidade: projetos nacionais em perspectiva comparada*. Brasília, Editora da Universidade de Brasília, 350 p.
- FERES JÚNIOR, J. 2004. Ação afirmativa no Brasil: fundamentos e críticas. *Econômica*, 6:291-312.
- FERREIRA, M.C. 2005. *Representações sociais e práticas políticas do movimento negro paulistano: as trajetórias de Correia Leite e Veiga dos Santos (1928-1937)*. Rio de Janeiro, RJ. Dissertação de Mestrado, Universidade Estadual do Rio de Janeiro.
- FRASER, N.; HONNETH, A. 2006. *Redistribución o reconocimiento? Un debate político-filosófico*. San Sebastián de los Reyes/Madrid, Ed. Morata & Paidea, 208 p.
- HERNÁNDEZ, C. 2007. Neopopulismo en Colombia: el caso del gobierno de Álvaro Uribe Vélez. *Revista de Ciencias Sociales*, 27:147-162. Disponível em: <http://www.flacso.org.ec/docs/i27galindo.pdf> Acesso em: 07/07/2016.
- HOOKER, J. 2006. Inclusão indígena e exclusão dos afrodescendentes na América Latina. *Tempo Social – Revista de Sociologia da USP*, 18(2):89-111.
- LAO-MONTES, A. 2007. Sin justicia étnico-racial no hay paz: las afro-reparaciones en perspectiva histórico-mundial. In: C.M. ROSERO-LABBÉ; L.C. BARCELOS; G.O. ALMARIO, *Afro-reparaciones: memorias de la esclavitud y justicia reparativa para negros, afrocolombianos y raizales*. Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 794 p.
- LÓPEZ, L.C. 2012. O conceito de racismo institucional: aplicações no campo da saúde. *Interface – Comunicação, Saúde, Educação*, 16(40):121-134. <http://dx.doi.org/10.1590/S1414-32832012005000004>
- MARQUES, E. 2000. *Estado e redes sociais: permeabilidade e coesão nas políticas urbanas no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, Revan/Fapesp, 350 p.
- McADAM, D. 1982. *Political Process and the Development of Black Insurgency, 1930-1970*. Chicago, University of Chicago Press, 346 p.
- MINKOFF, D.C. 1997. The Sequencing of Social Movements. *American Sociological Review*, 62(5):779-799. <http://dx.doi.org/10.2307/2657360>
- RIOS, F.M. 2008. *Institucionalização do movimento negro no Brasil contemporâneo*. São Paulo, SP. Dissertação de Mestrado. Universidade de São Paulo, 168 p.
- ROSERO-LABBÉ, C.M.; BARCELOS, L.C.; ALMARIO G.O. 2007. *Afro-reparaciones: memorias de la esclavitud y justicia reparativa para negros, afrocolombianos y raizales*. Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 794 p.
- ROSERO-LABBÉ, C.M.; DÍAZ, R. 2009. Acciones Afirmativas en Colombia: entre paradojas y superposiciones de lógicas políticas y académicas. In: C.M. ROSERO-LABBÉ; R. DÍAZ (ed.), *Acciones Afirmativas y ciudadanía diferenciada étnico-racial negra, afrocolombiana, palenquera y raizal: entre Bicentenarios de las Independencias y Constitución de 1991*. Bogotá, Universidad Nacional de Colombia. (Colección CES. Serie Idecáran).
- ROSERO-LABBÉ, C.M.; MORALES, M.M. 2009. Las Acciones Afirmativas vistas por distintos actores(as) institucionales. In: C.M. ROSERO-LABBÉ; R. DÍAZ (ed.), *Acciones Afirmativas y ciudadanía diferenciada étnico-racial negra, afrocolombiana, palenquera y raizal: entre Bicentenarios de las Independencias y Constitución de 1991*. Bogotá, Universidad Nacional de Colombia. (Colección CES. Serie Idecáran).
- SANTOS, S.A. dos. 2007. *Movimentos Negros, Educação e Ação Afirmativa*. Brasília, DF. Tese de Doutorado. Universidade de Brasília.
- SANTOS, M.A.O. 2005. *A persistência política dos movimentos negros brasileiros: processo de mobilização à 3ª Conferência Mundial das Nações Unidas Contra o Racismo*. Rio de Janeiro, RJ. Dissertação de mestrado. Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 182 p.
- SANTOS, M.A.O. 2012. *Políticas raciais comparadas: movimentos negros e Estado no Brasil e Colômbia (1991-2006)*. Rio de Janeiro, RJ. Tese de Doutorado. Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 153 p.
- TARROW, S.G. 1998. *Power in Movement: Social Movements, Collective Action and Politics*. Cambridge, Cambridge University Press, 265 p.

Submetido: 30/04/2016

Aceito: 01/07/2016