

BRASIL E COLÔMBIA: DINÂMICAS ETNICORRACIAIS E TERRITORIAIS.

Vera Rodrigues¹

Universidade Internacional da Integração da Lusofonia Afro-brasileira

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

Resumo: O contexto sociopolítico latino-americano, a partir dos anos oitenta do século XX, tem sido palco de novas reconfigurações nas relações entre Estado e sociedade. Isso está exemplificado, nos casos brasileiro e colombiano, a partir dos pleitos políticos das comunidades negras locais – quilombos e palenques, respectivamente – pelo reconhecimento de direitos etnicorraciais e territoriais. Essa dinâmica, associada ao cenário internacional favorável aos direitos humanos, multiculturalismos e cidadania, favoreceu a adoção de políticas públicas direcionadas a esses grupos sociais. Partindo desse cenário, o presente artigo analisa como tem transcorrido, em ambos os países, o tema das comunidades negras, as políticas a elas direcionadas, suas contradições e desafios.

Palavras-chaves: Comunidades Negras – Brasil – Colômbia.

BRAZIL AND COLOMBIA: ETHNORACIAL AND TERRITORIAL DYNAMICS

Resumen: El contexto socio-político de América Latina, desde los años ochenta del siglo XX ha sido testigo de nuevas reconfiguraciones de las relaciones entre Estado y sociedad. Esto se ejemplifica en los casos de Brasil y Colombia, a partir de las reivindicaciones políticas de las comunidades negras - quilombos y palenques, respectivamente - el reconocimiento de los derechos territoriales y etnicorraciales. Esa dinámica, junto con el escenario internacional favorable a los derechos humanos, el multiculturalismo y la ciudadanía, a favor de la adopción de políticas públicas dirigidas a estos grupos sociales. A partir de esta situación, el presente artículo se analiza cómo ha transcurrido, en ambos países, el tema de las comunidades negras, las políticas dirigidas a ellos, sus contradicciones y desafíos.

Palabras clave: Comunidades Negras – Brasil – Colombia.

A importância de dialogar sobre a construção de políticas públicas para populações negras tornaram-se pauta de discussão com a realização da Conferência Mundial contra o Racismo, a Discriminação, a Xenofobia e Intolerâncias Correlatas, ocorrida em Durban (África do Sul/2001). A partir desse momento desenharam-se planos, políticas, programas e metas regionais que envolveram essas populações, governos, agências multilaterais e movimentos sociais numa ciranda constante de demandas, práticas institucionais e mobilização social.

O ano de 2011 ofereceu um bom momento para uma análise do estado da arte dessas políticas no contexto latino-americano, tendo como ponto de partida as

¹ E-mail: vera.rodrigues@unilab.edu.br

avaliações de agentes do Estado e da sociedade civil sobre os dez anos do DDPA – Declaração e Plano de Ação de Durban em que delimita um conjunto de diretrizes a serem cumpridos pelos países no combate ao racismo e desigualdades decorrentes dentre as quais a garantia de direitos territoriais como expressa essa alínea:

Insta os Estados, de acordo com a normativa internacional dos direitos humanos e seus respectivos ordenamentos jurídicos, a solucionarem os problemas de propriedade de terras ancestrais habitadas por gerações de afrodescendentes e a promoverem a utilização produtiva da terra e o desenvolvimento abrangente destas comunidades, respeitando sua cultura e suas formas específicas de tomada de decisão.²

Os direitos territoriais contemplados sob a ótica dos Direitos Econômicos Sociais e Culturais (DESC) compõem a plataforma básica de reivindicações das comunidades negras. Retomando o estado da arte das políticas, cabe atentar para as iniciativas de cooperação internacional entre países latino-americanos e caribenhos no que tange à construção das políticas e aos debates sobre as categorias identitárias que permeiam esses processos. Essas iniciativas tiveram lugar nas conferências preparatórias para a revisão do DDPA: Conferência Regional das Américas sobre Avanços e Desafios no Plano de Ação da Conferência contra o Racismo (Santiago +5); Conferência Regional Preparatória da América Latina e Caribe para a Conferência de Revisão de Durban.

Em 2006, o Brasil sediou a Conferência Regional das Américas, visto como um espaço de avaliação das propostas apresentadas em Durban e de articulação das metas regionais para as políticas de igualdade racial entre os 35 países latinos e caribenhos participantes. O Brasil apresentou como avanços internos a criação da SEPPIR; as ações afirmativas no ensino superior; a aprovação da Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial e o Programa Brasil Quilombola. Se avanços existiram, não foram sem entraves. È o que ficou evidente quando a SEPPIR, à época coordenada por Edson Santos, ressaltou as dificuldades impostas pelas ações judiciais contra as ações afirmativas – notadamente as reservas de cotas raciais nas universidades – e as titulações dos territórios quilombolas. Nesse contexto, foram mantidas e reforçadas no documento oficial da conferência, as recomendações e reconhecimentos do DDPA quanto aos territórios tradicionais:

²Para acesso ao documento completo ver: http://afrolatinos.palmares.gov.br/_temp/sites/000/6/pdf/Declaracao_Durban.pdf

Reconhecemos o direito à terra, territórios e recursos que nossas comunidades e povos possuam em razão de sua propriedade tradicional ou de outra forma tradicional de ocupação ou utilização, bem como direitos adquiridos sobre eles de outra maneira. Reconhecemos, também, o direito das nossas comunidades e povos à conservação e proteção do meio ambiente e da capacidade de produção de suas terras, bem como a importância da integridade dos territórios; *Recomendamos* aos Estados que implementem políticas e ações específicas para garantir uma participação política ativa dos povos afrodescendentes e indígenas e de seus representantes nos diferentes âmbitos decisórios de suas respectivas sociedades nacionais [...].³

Naquela ocasião, também foi evidenciado algo que continua a ser uma fragilidade no processo de implantação das políticas públicas: a inexistência de indicadores que possibilitem monitorar o andamento das políticas e aferir o impacto no público alvo. Essa questão pode estar na raiz da recomendação constante no relatório da conferência para que “os governos da região construam programas de ação para o fortalecimento das instituições governamentais que permitam a efetiva e contínua promoção da igualdade racial e o intercâmbio com a sociedade civil”, ainda que haja o reconhecimento positivo da criação de instâncias governamentais de combate ao racismo, de promoção da igualdade racial e dos direitos humanos nas estruturas de governo dos países da região.

Possivelmente essa recomendação direcionou como objetivo a ser atingido a questão de ampliação regional da cooperação e do intercâmbio de experiências na gestão das políticas públicas. Naquele momento Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Equador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Peru, Uruguai e Venezuela já tinham estabelecido algum canal de viabilização dessas políticas. Esse objetivo direcionou a “Conferência Regional Preparatória da América Latina e Caribe para a Conferência de Revisão de Durban” realizada em 2008.

Através da análise dos documentos gerados nesta conferência, é presumível a percepção sobre os pontos de tensão entre Estado e sociedade para a consecução do DDPa a começar pela sociedade civil na qual aparece uma questão, além daquelas de ordem geral, ligada diretamente aos territórios das comunidades negras no Brasil

³ As recomendações constantes do DDPa – Declaração e Plano de Ação de Durban estão disponíveis em: http://afrolatinos.palmares.gov.br/_temp/sites/000/6/pdf/Declaracao_Durban.pdf

e Colômbia. A consulta prévia deriva da ratificação por países como Brasil e Colômbia, da Convenção 169 da OIT sobre Povos Indígenas e Tribais que vigora desde 1991 e estabelecendo o direito dos povos à autodeterminação. Por esse direito, os povos devem ser consultados pelo Estado sempre que houver decisões a serem tomadas que afetem suas vidas e territórios, como nos casos de processos de licenciamento ambiental e grandes empreendimentos, tais como a construção ou ampliação de hidrelétricas e ferrovias.

Também é possível que a consulta prévia abranja a definição de políticas públicas para os povos em foco. No entanto, essa e outras medidas administrativas e judiciais não foram regulamentadas no Brasil. O que vem ocorrendo são pareceres antecipados oriundos das normas operacionais do Banco Mundial em casos de empreendimentos financiados por essa instituição e que afetam diretamente populações quilombolas e indígenas. O que se tem de mais próximo de uma regulamentação é a recente portaria interministerial nº 35 de janeiro de 2012 que institui um grupo de trabalho constituído por representantes ministeriais, INCRA e Fundação Palmares para que num prazo de cento e oitenta dias, estude, avalie e apresente uma proposta de regulamentação.

Na Colômbia, a consulta prévia também é um direito a ser concretizado; todavia há um diferencial em relação ao Brasil. Desde a revisão constitucional e ratificação da Convenção 169 da OIT, os povos indígenas e afrocolombianos vem recorrendo à justiça para demandar a aplicação desse mecanismo legal. O meio utilizado por eles tem sido a ADIN – Ação Direta de Inconstitucionalidade – que no Brasil também tem sido utilizada, porém por aqueles que se opõem à regularização territorial quilombola, como é o caso do partido Democrata, o qual através da ADIN 3239 busca invalidar o decreto 4887/2003 que trata da regularização territorial quilombola.

Cabe dizer que por medidas legislativas, situam-se aquelas protagonizadas pelo próprio Estado, ou seja, existe um embate dentro do próprio Estado que é ao mesmo tempo o violador e o garantidor de direitos. Até o momento, doze sentenças foram proferidas, a maior parte favorável aos povos, porém isso implica pensar que, apesar dessas sentenças, as violações ao direito da consulta prévia são

uma constante. Essa problemática, assim como as ausências de indicadores da política pública foram destacadas no pós-Durban no âmbito das conferências regionais latino-americanas de 2006 e 2008, porém não se esgotou nesse período. Nos anos seguintes, ocorreram os Encontros Ibero-americanos de Cultura, aos quais se tecem comentários logo a seguir a fim de desvelar parte de um cenário de construção de políticas públicas e das relações entre Brasil e Colômbia.

2008

A parceria Brasil-Colômbia teve início no I Encontro Ibero-Americano – nomeado como “I Encontro Afro-Latino e Caribenho” – organizado pelo Ministério da Cultura da Colômbia. O evento ocorreu na cidade de Cartagena das Índias, mais precisamente no palenque de *San Basilio*, reunindo ministros de cultura e representantes de organismos internacionais sob a chancela da SEGIB - Secretaria Geral Ibero-Americana, órgão oficial da Cúpula Ibero-Americana de Chefes de Estado e de Governo. O objetivo era fomentar o intercâmbio de experiências sobre políticas públicas e ações específicas de valorização da cultura negra para a implantação da chamada “Agenda Afrodescendente nas Américas”.

Essa agenda funcionou como marco da cooperação multilateral e da configuração multicultural dos países ibero-americanos ao tomar a diversidade cultural como eixo comum de integração. Seguindo essa tendência, já no primeiro dia do evento, Zulu Araújo, na época presidente da Fundação Cultural Palmares, apresentou a proposta do “Observatório de Intercâmbios Afro-Latinos” como uma ferramenta virtual de partilha de dados oriundos de diferentes áreas do conhecimento, especialmente cultural e estatístico, bem como discutiu sobre a realidade social dos afro-latinos – termo adotado para designar a afrodescendência no contexto latino-americano em cada país.

A Fundação Cultural Palmares desde 2007 vinha desenvolvendo um eixo de trabalho voltado para a América Latina, o que culminou na participação da Fundação nesse I Encontro Ibero-americano. Essa foi a primeira reunião regional realizada por governos da América Latina e Caribe para se pensar políticas públicas de valorização da cultura negra. Por essa via, o Brasil apresentou avanços

na questão, conforme nos indica Santos:⁴ “a adoção do sistema de cotas raciais nas universidades públicas; os Pontos de Cultura implantados em comunidades de periferia; o reconhecimento de territórios quilombolas e o combate à intolerância religiosa”.

Esse direcionamento para a política cultural gerou a “Carta de Cartagena”, um documento conjunto contendo considerações, compromissos e recomendações para os governos dos países da região. O modelo em que escrito o documento é uma aposta na política cultural como catalisadora de planos nacionais de desenvolvimento que atinjam as populações *afro-latinas*. Isso transparece nas considerações de que as políticas culturais devem contribuir para planos de desenvolvimento nacionais, bem como ao cumprimento das políticas públicas do projeto “Desenvolvimento do Milênio”, um plano global de combate à pobreza aprovado pela ONU em 2002.

Assim, desenvolvimento e combate à pobreza formaram um tripé juntamente com a cultura, tanto que a recomendação de campanhas de sensibilização com vistas ao auto-reconhecimento e valorização identitária passava pela inclusão da variável de pertencimento étnico nos censos e outras coletas de dado sobre moradia e qualidade de vida. Essa inclusão visava a produção de diagnósticos sociais que embasassem políticas públicas focadas nesses temas.

2010

Em 2010 foi a vez de o Brasil sediar o II Encontro em outra cidade símbolo: Salvador, agora a capital afrodescendente ibero-americana em função de ser considerada a cidade brasileira com a maior contingente de população negra fora do continente africano. Esse II encontro – fruto do compromisso assumido em 2008 na Colômbia – teve como tema “A Força da Diáspora Africana” e delineou a necessidade de avançar na elaboração da Agenda Afrodescendente nas Américas.

Esse avanço teve a marca da reflexão das políticas públicas de ações afirmativas para além da diversidade cultural como canal de intervenção ao se

⁴ SANTOS, Sales Augusto dos. (Org.). **Ações Afirmativas e Combate ao Racismo nas Américas**. Brasília: Ministério da Educação/UNESCO, 2005.

aproximar da ideia de “igualdade racial” nos termos já colocados no cenário brasileiro, mas não na Colômbia. Na fala da ministra da cultura colombiana, Paula Zapata, havia a necessidade do reconhecimento integral e não apenas lúdico. Como visto na primeira unidade desta tese, essa interpretação parte dos princípios traçados ainda por Fraser⁵ quando aponta para a alteração no status social dos sujeitos como parte de uma política de reconhecimento inserida em um conceito amplo de justiça, o qual engloba tanto o reconhecimento quanto a distribuição de recursos e direitos.

Embora possa ser reconhecida como uma discussão embrionária, não gerou no documento oficial do evento – “Declaração de Salvador”,⁶ uma postura diferenciada ou mais avançada do que foi a “Carta de Cartagena”.⁷ O avanço ficou por conta da ênfase na cooperação internacional como instrumento de consolidação de diretrizes comuns nas políticas públicas, como demonstram os itens abaixo referentes às metas e objetivos a serem cumpridos pelos países signatários.

1. Envidar esforços para a criação de mecanismos institucionais e instrumentos de cooperação que reforcem a solidariedade entre América Latina, Caribe e África, no âmbito governamental e da sociedade civil;
2. Criar a Secretaria Pro Tempore da Agenda Afrodescendente nas Américas, designando a Fundação Cultural Palmares, do Brasil, para exercer esta função até o terceiro encontro;
3. Fortalecer o Observatório Afro-Latino e do Caribe com esquemas de cooperação nacional que permitam a circulação de conteúdos, com uma plataforma interativa que maximize a difusão e o acesso à informação, bem como o seu uso para a elaboração e execução de políticas públicas;

Dentro desses itens de cooperação, Brasil e Colômbia estreitaram laços através do acordo de Cooperação Cultural entre a Fundação Cultural Palmares e Fundação ACUA, instituição vinculada ao sistema ONU (Fundo Interamericano de

⁵ FRASER, Nancy. Reconhecimento sem ética?. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, n. 70, p. 101-138, 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452007000100006&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 10 June 2011.

⁶Documento completo disponível em: http://afro-latinos.palmares.gov.br/_temp/sites/000/6/pdf/DECLARACAO_Salvador_PT.pdf

⁷Para maiores informações ver: http://afro-latinos.palmares.gov.br/_temp/sites/000/6/pdf/cartagena%5B1%5D.pdf

Desenvolvimento Agrícola – FIDA) e que realiza ações de apoio à instituições afro-colombianas, em especial àquelas vinculadas às comunidades negras regionais.

2011

O acúmulo resultante dos encontros anteriores transpareceu em 2011 durante o AFRO XXI - Encontro Ibero-americano do Ano Internacional dos Afrodescendentes realizado no mês de novembro em Salvador. Novamente reunidos, chefes de Estado e representantes de organizações negras afunilaram um pouco mais as discussões no sentido de propostas concretas direcionadas às políticas públicas. Observa-se nas citações retiradas das “Cartas” qual o papel do governo e da sociedade civil:

CARTA DE SALVADOR (GOVERNOS)

Estabelecer o "Observatório de Dados Estatísticos sobre os Afrodescendentes na América Latina e no Caribe". O objetivo do Observatório será obter, a partir das informações dadas por instituições nacionais encarregadas de dados estatísticos, compilar e disseminar dados e estatísticas sobre a situação dos afrodescendentes nos níveis regional, nacional e local nas diferentes esferas da vida social incluindo, dentre outras coisas, educação, emprego, saúde, justiça, política, cultura, esportes e lazer, como apropriado, visando auxiliar os Governos, com base em suas funções e prioridades específicas, a formularem e implantarem políticas públicas para promover os direitos dos afrodescendentes. O local da sede e as disposições de custeio do Observatório serão determinados por acordo mútuo dos países participantes e da Secretaria Geral Iberoamericana; Estabelecer o "Fundo Iberoamericano em Benefício dos Afrodescendentes", baseado em contribuições voluntárias. Seu objetivo será financiar projetos e programas dedicados à preservação da cultura, memória e tradições africanas.⁸

As diretrizes acima sugerem que o diagnóstico social e o financiamento, enquanto fatores de direcionamento e sustentação das políticas públicas, ainda são insuficientes frente aos objetivos propostos. No primeiro ponto, ainda que possa parecer razoável a produção de pesquisas quantitativas e qualitativas sobre populações negras nas últimas décadas, essa ainda pode ser considerada recente e, portanto, insatisfatória na produção de dados que orientem o planejamento. Um exemplo disso é a não inclusão das categorias raça/cor e/ou grupo étnico nos

⁸ A referida Carta de Salvador encontra-se disponível em: [http://afro-
latinos.palmares.gov.br/_temp/sites/000/6/pdf/DECLARACAO_Salvador_PT.pdf](http://afro-latinos.palmares.gov.br/_temp/sites/000/6/pdf/DECLARACAO_Salvador_PT.pdf)

censos de alguns países latinos; sendo que essa é uma persistente demanda de organizações negras que vêem nesse ponto a real possibilidade de saírem de uma invisibilidade social e/ou de uma sub-representação numérica.

Já a criação de um fundo, o que pode ser pensado em termos de financiamento para projetos e programas, esbarra na resistência política que essa proposição sempre acarretou. Ainda, na conferência de Durban , a ideia de reparação financeira foi ponto de discordância entre os governos e por ocasião da aprovação do Estatuto da Igualdade Racial no Brasil, o mesmo ocorreu com ao artigo 56 que trata do financiamento, o qual é alvo de críticas por ainda não ter saído do papel.

Voltando à Carta de Salvador, parece ainda mais remota a criação de um fundo com doações voluntárias. Nesse caso, caberia perguntar quem seriam os voluntários? E em sendo o Estado não deveria perder o caráter de espontaneidade para adquirir o de obrigação institucional?

CARTA DE SALVADOR POR LA DIGNIDAD, LOS DERECHOS Y EL DESARROLLO DE LAS PERSONAS, PUEBLOS Y COMUNIDADES AFRODESCENDIENTES.

Es urgente en especial lograr una atención inmediata a la afectación de las/os afrodescendientes por catástrofes medio ambientales asociadas al cambio climático. Así como enfrentar los nuevos peligros ante la propiedad de tierras y territorios ancestrales, manejo de recursos naturales, exclusión en la participación en las decisiones, y exclusión a las mayorías poblacionales de los beneficios económicos de estos sectores estratégicos en el modelo de desarrollo hegemónico y excluyente que genera desigualdades socioraciales inaceptables reconocida por los mismos Estados de la Región en la Conferencia de la CEPAL de 2010.

§ Exigimos la urgente adopción de estrategias de Desarrollo Humano sustentable hacia las comunidades y pueblos tradicionales valorizando y respetando las identidades culturales, saberes costumbres y valores. Que se cree un Fondo de Desarrollo para implementar intervenciones transformadoras de índole territorial, en zonas económicas especiales en amplias regiones de mayorías negras de los Estados iberoamericanos y caribeños y que se realicen reparaciones simbólicas a las memorias afrodescendientes y afrodiáspóricas [...]El Fondo de Desarrollo debe de seguir el modelo de experiencias que ya han dado resultados a nivel global y no sustituye la responsabilidad de los Estados, sino más bien multiplica los esfuerzos de los países desde una perspectiva regional.⁹

⁹Para acessar o documento completo ver: http://www.movimientos.org/es/show_text.php3%3Fkey%3D20029

O documento divulgado originalmente em espanhol remete ao tom de denúncia característico da sociedade civil, mas sem deixar de ser propositivo e tocar em pontos fundamentais e amplos: o manejo dos recursos naturais e o modelo de desenvolvimento que se projeta sobre os territórios das comunidades negras. Ora, se às comunidades cabem o papel de “cuidadores” do meio ambiente numa extensão de preservação ambiental, por outro lado os direitos sobre os recursos minerais existentes em seus territórios não são respeitados na mesma proporção. Em países como Brasil e Colômbia estabelecem-se uma lógica cada vez mais contraditória nesse ponto, pois ocorre desde o conflito de interesses em áreas de preservação ambiental ou unidades de conservação por sobreposição às terras quilombolas, até a crescente pressão pelo monocultivo na lógica do agronegócio.

Assim, a questão ambiental insere-se na lógica do modelo de desenvolvimento vigente, o qual é questionado em sua essência por gerar desigualdades sociorraciais. No caso colombiano, tem-se os planos regionais de desenvolvimento que afetam diretamente às comunidades negras por possuírem lógicas de ação que não garantem as condições de reprodução física e socioeconômica. Isso ocorre, por exemplo, no âmbito dos conflitos gerados nos processos de implantação de obras como ferrovias, hidrelétricas, *carreteras (rodovias)* em que tais empreendimentos pautados na lógica desenvolvimentista causam danos e prejuízos. As tentativas de “freio” a isso são os acordos por ações mitigadoras de impacto junto às comunidades, porém essas ou não são cumpridas ou não vem a contento da necessidade e expectativa geradas.

No título da “Carta de Salvador” as palavras *dignidade, direitos e desenvolvimento* expressam no plano teórico, a incorporação das ideias de reconhecimento e distribuição em um conceito amplo de justiça à la Fraser.¹⁰ Isso transparece na consideração de que é

“[...] inaceptable la escasa o nula representación política de las y los afrodescendientes en todas las estructuras de poder del Estado. Nos preocupa la nula participación técnica y directiva de afrodescendientes

¹⁰ FRASER, Op. Cit.

en las Instituciones Internacionales como la ONU, OEA y la misma SEGIB”.¹¹

Para melhor dimensionar essas avaliações apresenta-se a seguir um quadro ilustrativo do cenário latino-americano referente à legislação e às políticas direcionadas às populações negras em quinze países mapeados em bancos de dados de organizações governamentais e não governamentais:

Quadro 1: Políticas Multiculturais na América Latina

País	Reforma Constitucional	Legislação Específica	Ratificação Convenção 169 OIT	Implantação de Políticas Públicas		Observações
				Direitos Culturais	Direitos Territoriais	
<i>Argentina</i>	1996: Artigos 14 e 32 da Constituição da Cidade Autônoma de Buenos Aires.	<i>Não</i>	<i>Sim</i>	<i>Não</i>	<i>Não</i>	Entre os dias 27 e 29 de junho de 2011, aconteceu a 1ª Plenária Nacional da Associação Civil África e sua Diáspora, em Buenos Aires. O encontro foi organizado no contexto das celebrações do Ano Internacional das e dos Afrodescendentes e deve gerar um documento para a

¹¹ A Carta de Salvador encontra-se disponível em: http://afro-latinos.palmares.gov.br/_temp/sites/000/6/pdf/DECLARACAO_Salvador_PT.pdf

						construção de políticas públicas e de ações afirmativas para homens e mulheres negras na Argentina.
Bolívia	1981: Artigos 3, 4, 32, 102 e 395	Lei 234/2008 "Reconhecimento do Povo Afrodescendente da Bolívia: prevê igualdade jurídica, reconhecimento de instituições próprias, autoridades naturais e preservação cultural.	Sim	Sim. Reconhecimento da Saya (manifestação cultural composta por música e dança) como patrimônio cultural.	Não	Atualmente organizações afrobolivianas como o CADIC-Centro Afrobolíviano para o Desenvolvimento Integral e Comunitário lutam pela inclusão da população afroboliviana no censo de 2012, já que no último censo (2001) foi ignorada. Ainda assim, estima-se em 35.000 o número de afrobolivianos.
Brasil	1988 : Artigos 68, 215 e 216.	Decreto 4.228, de 13 de maio de 2002. Instituiu o Programa	Sim	Artigos constitucionais 215 e 216 que tratam dos direitos culturais e valorização	Artigo 68: reconhecimento de direitos territoriais às comunidades	Em 1989, a Lei 7.716 definiu os crimes resultantes de preconceito de raça ou

		<p>Nacional de Ações Afirmativas;</p> <p>Decreto 4.886, de 20 de novembro de 2003.</p> <p>Institui a Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial - PNPIR.</p>		<p>do patrimônio cultural.</p> <p>Lei 10.639, de 9 de janeiro de 2003.</p> <p>Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para incluir no currículo oficial da Rede de Ensino a obrigatoriedade da temática "História e Cultura Afro-Brasileira", e dá outras providências.</p>	<p>quilombolas.</p> <p>Decreto 4.887, de 20 de novembro de 2003.</p> <p>Regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos de que trata o art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.</p>	<p>de cor;</p>
Chile	Não	<p>Tramita desde 2009, na Câmara Federal o PL 6655-17 que busca o reconhecimento da etnia "Afrodescendente" na nação chilena.</p>	Sim	Não	Não	<p>Na atualidade, a organização Alianza Afrochilena, entidade que reúne organizações afrochilenas busca inserir a variável</p>

						“afrodescendente” no censo de 2012.
Colômbia	1993: Lei nº 70, de 27 de agosto	Lei nº 397, de 7 de agosto de 1997; Lei nº 725, de 2001 Decreto nº 4181, de 2007; Lei nº 1381, de 25 de janeiro de 2010.	Sim	Decreto 1122 de 1998: Cátedra de Estudos Afrocolombianos: projeto de educação nacional baseado na interculturalidade e valorização do patrimônio cultural, afrocolombiano.	Reconhecimento das comunidades negras que ocupam terras em zonas específicas, através de mecanismos de proteção da identidade cultural como grupo étnico, e o fomento de seu desenvolvimento econômico e social.	A exemplo da SEPPIR foi criada a Dirección de Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras, a qual é ligada ao Ministério do Interior e Justiça. Tem como objetivo a implementação de políticas públicas.
Costa Rica	O artigo 33 da Constituição estabelece	Não	Sim	Não	Não	Em 2005 o governo costarriquenho criou a

	<i>de forma genérica que “todo pessoa é igual perante a lei e não poderá fazer-se discriminação alguma contrária à dignidade humana”</i>					<i>Comissão de Educação e Inclusão de Estudos Afro-Costa-Riquenhos. No entanto, não foram elaboradas políticas públicas. Em 2001 Brasil e Costa Rica, iniciaram tratativas, através da SEPPIR e MRE, para um acordo bilateral centrado com foco em ações culturais.</i>
<i>Equador</i>	<i>A Constituição de 1998 reconhece aos afro-equatorianos os direitos coletivos às terras ancestrais. A nova constituição aprovada em 2008, reconhece o Equador como uma nação pluriétnica e multicultural e reafirma os direitos coletivos das</i>	<i>Lei dos Direitos Coletivos dos Povos Negros ou Afro-equatorianos, de 22 de maio de 2006.</i>	<i>Sim</i>	<i>Proteção à identidade cultural, com desenvolvimento econômico, social, cultural e político, além de incorporar seus representantes nos organismos e instituições do Estado.</i>	<i>Direitos coletivos dos povos negros ou afro-equatorianos, incluindo os direitos sobre suas terras ancestrais.</i>	<i>Em 2004 foi instaurado o SISPAE – Sistema de Indicadores Sociais do Povo Afro-equatoriano, único nesses moldes na América Latina. Além disso, em 2005 foi criado o CODAE-Corporación para El Desarrollo Afroecuadoriano, órgão estatal encarregado das políticas públicas e que deverá integrar o</i>

	comunidades afro-equatorianas às suas terras.					<i>Conselho da Igualdade.</i>
<i>Guatemala</i>	<i>Artigo 66:</i>	Não	<i>Sim</i>	reconocimiento limitado de las formas de vida, culturas y tierras de las "comunidades" o "grupos indígenas" o "étnicos"	Os garífunas (população afrodescendente da costa guatemalteca) possuem direitos coletivos equiparados aos povos indígenas.	<i>Apesar da criação de uma Comissão Presidencial contra a Discriminação e o Racismo (CODISRA no governo, não foram criadas políticas públicas. Também não há regulamentação da consulta prévia.</i>
<i>Honduras</i>	<i>Não</i>	Em 1994 Acuerdo Presidencial Nº 0719 - EP en que estableció las políticas de "Educación Bilingüe Intercultural" (EBI) para las etnias del país, pero además, por vez primera, el Estado reconoció el "carácter pluricultural y plurilingüístico de la sociedad_	<i>Sim</i>	Sim, educação pluricultural.	Sim, através de uma legislação variada, entre elas a Lei da Reforma Agrária, os garífunas (população afrodescendente da costa hondurenha) possuem direitos territoriais.	creación de la Comisión Nacional Contra el Racismo en Honduras, por medio del Decreto Ejecutivo PCM 002-2004, así como la creación y funcionamiento de la Secretaría de Estado (Ministerio) de los Pueblos Indígenas y Afrohondureños. <i>Em 2001 ocorreu no</i>

						<i>país o Congresso Mundial dos Afrodescendentes, promovido pela ONU, em que as ações afirmativas brasileiras foram destaque.</i>
<i>México</i>	Artigo 2 constitucional de reconhecimento como Estado multiétnico e pluricultural.	Não	<i>Sim</i>	Não	Não	<i>Em 2007 ocorreu o "Foro Afromexicano" reunindo entidades afromexicanas reivindicando um marco jurídico para reconhecimento de direitos e implementação de políticas públicas.</i>
<i>Nicaragua</i>	A <u>Constituição de 1987</u> reconhece as "comunidades da costa atlântica", seu direito à propriedade de suas terras comunais e à manutenção de suas identidades culturais.	Não	<i>Não</i>	Não	Em janeiro de 2003, foi aprovada a <u>Lei 445 de 2002</u> , que estabelece o procedimento para a titulação das terras comunais.	

<i>Panamá</i>	<i>Não</i>	Em 2005 o Decreto Ejecutivo 124 cria a <i>Comisión Especial para la elaboración de un plan de acción que garantice la inclusión plena de la etnia negra en la sociedad panameña. Em 2007 é criado o Consejo Nacional de la Etnia Negra, através do decreto nº 116.</i>	<i>Não</i>	Lei nº 9, de 2000. Declara o Dia 30 de maio de cada ano como sendo dia cívico e de comemoração da etnia negra em todo o território da República Panamenha .	<i>Não</i>	<i>Em 2010, depois de 60 anos do último censo em que a população afropanameña foi mensurada, o Panamá incluiu os quesitos “negro” e “afrodescendente” no censo nacional. A última vez que houve avalia em censo incluindo os afropanham . Além disso, houve um Foro para Construção de Políticas de inclusão social.</i>
<i>Peru</i>	<i>1993</i>	Lei nº 28.761, de 2006. Declara o dia 4 de junho de cada ano como o Dia da Cultura Afro-peruana.	<i>Sim</i>	Lei nº 28.761, de 2006. Declara o dia 4 de junho de cada ano como o Dia da Cultura Afro-peruana.	<i>Não</i>	Em 2005 foi criado o INDEPA - Instituto Nacional de Desenvolvimento dos Povos Andinos, Amazónicos e Afro-Peruano como organismo público descentralizado encarregado das políticas públicas. No entanto, o

						país não implementou políticas de ações afirmativas para a população afroperuana .
<i>Uruguai</i>	<i>Não</i>	<i>Em dezembro de 2006 foi aprovada a Lei 18.059 que institui o "Dia Nacional do candombe, a cultura Afro Uruguiaia e Equidade Racial.</i>	<i>Não</i>	<i>Não</i>	<i>Não</i>	Em 2004 foi criada Comissão honorária contra o racismo, a xenofobia e toda outra forma de discriminação, tendo como objetivo a formulação de políticas públicas . A mesma é integrada por representantes de ministérios, a ANEP (Administração Nacional de Educação Pública) e representantes de organizações da sociedade civil

Venezuela	Não	Não	Sim	Não	Não	O país possui o Escritório de “enlace” com as comunidades afro-descendentes, órgão ligado ao Ministério do Poder Popular para a Cultura. Tem como missão institucional propor políticas culturais e combate à discriminação, não evidenciando a formulação de políticas públicas específicas..
-----------	-----	-----	-----	-----	-----	--

Fonte; Quadro elaborado pela autora com base em dados do Observatório Afro-Latino e Caribenho; Comissão Pró-Índio de São Paulo; Cadernos Segib - PNUD nº 1 e Hooker.¹²

Nesse exercício de construção de um quadro referencial sociopolítico, tendo como parâmetro quinze países da América Latina e Caribe, alguns pontos requerem atenção pelo potencial explicativo para a situação geral em que se encontram os processos de construção de políticas públicas e mecanismos legais. Um primeiro ponto é a não adesão, caso da Nicarágua, Panamá e Uruguai ou adesão tardia à convenção 169. O Brasil a ratifica somente em 2003, quatorze anos depois de sua aprovação na OIT, sendo que somente em janeiro de 2012. Já a Colômbia, o faz no mesmo período em que ocorre a reforma constitucional, 1991.

A consequência da não adesão ou adesão tardia entre esses grupos de países citados, pode ser avaliada na posterior ausência de mecanismos legais e organização

¹² HOOKER, Juliet. Indigenous inclusion/black exclusion: Race, ethnicity and multicultural citizenship in Latin America. **Journal of Latin American Studies**, v. 37, n. 2, p. 285-310, 2005.

estratégica de políticas públicas, o quê para os grupos sociais significa a perda de um marco regulatório como suporte de suas reivindicações. Sem isso, permanece um vácuo normativo de sustentação dos pleitos por direitos culturais e territoriais bem como retarda possíveis avanços na conquista de direitos. Isso também denota a vontade política do Estado em atender esses pleitos, embora a adesão não signifique que não haja entraves a esse atendimento.

No Brasil, a aprovação da convenção 169 aguardou por quase uma década para ser votada no senado. Levando em conta que aprovação se deu com uma emenda do senador Romeu Tuma (PMDB-SP). Essa emenda suprimiu os termos "povos" e "território" do texto original da Convenção sob o argumento de que atentariam contra a soberania nacional e a Constituição brasileira, pois os territórios indígenas são propriedade da União com usufruto dos povos indígenas. Além disso, geram impasses artigos que tratam da autoidentificação e autodeterminação dos povos, os quais se traduzem na prerrogativa de autonomia decisória sob aspectos fundamentais de seus direitos, tais como propriedade da terra uso e gestão de recursos naturais.

Esses aspectos passam diretamente pelo direito de consulta prévia, o qual se constitui como um mecanismo de negociação e pressão na defesa de interesses, em casos que afetam direta e indiretamente. Isso ocorre, por exemplo, nos processos de empreendimentos hidrelétricos, ferroviários, mineradores, dentre outros que incidem sobre os grupos. Para se ter uma ideia do que isso significa, somente em janeiro de 2012, o Brasil instituiu um grupo de trabalho interministerial com o objetivo de "estudar, avaliar e apresentar proposta de regulamentação da Convenção nº 169" no que tange aos procedimentos de consulta prévia dos povos indígenas e comunidades quilombolas.

Em março, ocorreu um seminário envolvendo governo, CONAQ e outros participantes – inclusive a ABA – para discussão do processo de regulamentação do direito de consulta prévia, livre e informada no Brasil. O documento final da CONAQ expressa três medidas para efetivação da consulta: 1) Constituição de um grupo de trabalho quilombola composto por representantes regionais; Definição do órgão de interlocução do governo federal para o tema em foco. Nesse caso, o órgão indicado não foi a SEPIR como se poderia supor, mas a Secretaria Geral da Presidência da

República. Uma boa justificativa para a escolha é a posição estratégica dentro da estrutura governamental, além da competência funcional. Além disso, a CONAQ requer a definição de um cronograma para execução das medidas, bem como que o governo responsabilize-se também financeiramente pelas atividades decorrentes desse processo.

O posicionamento da CONAQ é de cobrança dos propósitos assumidos nessa etapa, o que é perfeitamente compreensível, mas a dependência financeira em relação ao Estado também é indicativo da relativa autonomia com que a organização pode agir ao subsidiar suas ações. Se isso vai comprometer ou não e até que ponto, o andamento do processo de consulta prévia é algo que só as próximas etapas dirão. O que é óbvio é a importância da regulamentação do direito de consulta prévia quilombola.

Há países que não possuem nenhum tipo de política como Argentina, Chile, Costa Rica, México, Uruguai e Venezuela. Em outros prevalecem o foco cultural, a exemplo da Bolívia, Panamá e Peru. Nessas circunstâncias prevalece uma ausência e não uma complementaridade de direitos que poderia ser essa sim, de maior interesse e benefício para os grupos. Possivelmente, isso ocorra porque se torna muito mais consensual e operante dar conta de ações de promoção e proteção de patrimônio material e imaterial do que garantir plenitude de direitos territoriais pois velhas feridas de sociedades fundadas na propriedade privada e distinção em quem pode ser ou não proprietário de terras são tocadas.

Brasil e Colômbia apresentam uma configuração semelhante na proposição de políticas de cunho educacional, cultural e territorial. Em 2013 e ainda enfrentando dificuldades de implantação/execução, se completará dez anos da Lei 10639/03 que estabelece a inclusão da história e cultura africana e afrobrasileira nos currículos escolares nacionais. Na Colômbia, desde 1998 existe a Cátedra de Estudos Afrocolombianos, um projeto nacional de etnoeducação nos níveis de pré-escola, básico e médio com a proposta de trabalho de um conteúdo multicultural e multiétnico, incluindo a formação de professores.

Na regulamentação territorial se assemelham os passos no processo de reconhecimento identitário e de titulação: enquanto que no Brasil a Fundação Cultural Palmares emite a certificação do reconhecimento como comunidade

quilombola; na Colômbia isso cabe a Dirección de Asuntos para Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras. Na etapa seguinte, a titulação fica a cargo do INCODER, órgão equivalente ao INCRA. Também a configuração das comunidades negras segue o formato de uma personalidade jurídica: Associações Comunitárias Quilombolas e Consejos Comunitarios.

Se os casos brasileiro e colombiano parecem dar um passo a frente no processo de reconhecimento de direitos, isso é contrabalançado pelas medidas iniciais que ainda precisam ser postas em prática ou que estão em estágio inicial em outros países. Na Guatemala, Panamá, Peru, Uruguai e Venezuela estão criando conselhos e comissões para elaborar as políticas demandadas, ou seja, em termos institucionais a caminhada está começando. Esse começo implica em outra medida que Bolívia e Chile ainda não tomaram e que é básica para a formulação de políticas públicas: dados censitários sobre as populações negras locais.

Diante da heterogeneidade da situação dos países e a consequente necessidade de estabelecer eixos comuns na construção de políticas públicas, algumas iniciativas começam a surgir. Uma delas é o projeto “Quilombo das Américas”. O mesmo resulta de uma parceria iniciada em 2006 entre SEPPIR, agências multilaterais como BID e SEGIB, além de parceiros governamentais de países latino-americanos que deram início a um estudo com vistas a produzir um diagnóstico sócio-econômico e cultural, além de focar na soberania alimentar das comunidades rurais negras do Brasil, Equador e Panamá.

No projeto “Quilombo das Américas” foi usado o conceito de “soberania alimentar” o qual enfatiza a autonomia alimentar, preservação cultural e hábitos alimentares, em sentido mais amplo do que permite a ideia de “segurança alimentar”, a qual vislumbra o acesso à alimentação básica, Mendes Pereira.¹³ Em andamento, está a pesquisa coordenada pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e outros parceiros institucionais, com foco no acesso à alimentação básica de crianças menores de cinco anos em 173 comunidades quilombolas. Na Colômbia, o estudo “Proyecto Regional Pacifico” promovido em 2007 por organizações de comunidades negras, setores da igreja católica e organizações não

¹³ MENDES PEREIRA, Amauri. **A Construção Etnocêntrica do Conceito de Cidadania**. [2006] Disponível em: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/aladaa/Mendes_Pereira2.rtf>. Acesso em: 21 out. 2010.

governamentais internacionais e abrangendo o território do pacífico colombiano (Narino, Cauca, Valle Del Cauca e Chocó) vinculou território e alimentação como direitos e exercício de autonomia a serem conquistados na região.

O relatório do “Proyecto Regional Pacifico” conclui que o monocultivo da palma africana, coca e ações de fumigação aérea comprometem a segurança e estabilidade nos territórios locais. Diante desse quadro, a participação da Colômbia no projeto “Quilombo das Américas” seria fundamental para uma leitura próxima e sistemática da situação local. No entanto, isso não ocorreu. Segundo relato¹⁴ da coordenadora do Projeto “Quilombo das Américas”, Paula Balduino, o processo de diálogo institucional com o governo colombiano iniciado em 2006 através da Dirección de Asuntos para Comunidades Negras Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras, ligado ao ministério da interior e justiça, foi aos poucos sendo suspenso a partir de 2010. Uma provável razão para isso, segundo ela, foram as “fragilidades internas” do órgão, a qual pode ser percebida na troca do ocupante do cargo de direção pelo menos cinco vezes durante o período de negociações.

Somente em 2011, durante o Afro XXI o diálogo foi retomado, só que dessa vez com outro órgão institucional: o ministério da cultura e uma organização da sociedade civil: o PCN – Processo de Comunidades Negras. Essa troca de parceiro institucional, esse deslocamento do âmbito da discussão e planejamento da “justiça” para a “cultura” e sociedade civil acarretou algumas questões. Uma delas, foi o possível enfraquecimento do poder decisório, já que o ministério da cultura não era o responsável pela condução de políticas públicas ou qualquer outra formulação ligada aos territórios das comunidades negras.

Somado a isso, somente a interlocução com o PCN, por conta da mobilização pode ter um contraponto interessante. Como resultado inerente ao desinteresse político do governo, a Colômbia acabou não participando do projeto. Ainda, a entrevistada acrescentou que espera ver a Colômbia participando de uma próxima etapa, mas por ora ela salienta que: “Nem todos os parceiros assumiram integralmente seus papéis. Foi um processo frágil para o objetivo proposto: cooperação para formatação de políticas públicas com eixos comuns e troca de

¹⁴ Entrevista realizada pela autora em jul/2012 para inclusão na tese de doutorado (antropologia) da mesma intitulada “Entre Quilombos e Palenques: um estudo antropológico sobre políticas públicas de reconhecimento no Brasil e na Colômbia”.

experiências”.¹⁵

Sob esse ponto de vista, também compartilha a socióloga colombiana Claudia Mosquera que esteve presente no Afro XXI e considera que o Estado promoveu iniciativas de políticas públicas mas não ações afirmativas consolidadas de fato. Esse é um argumento desenvolvido anteriormente em Mosquera¹⁶ quando a autora questiona: “é possível desenvolver ações afirmativas em um país cujo chefe de governo nega a existência do racismo e da discriminação racial?”¹⁷ referindo-se ao pronunciamento do ex-presidente Álvaro Uribe Vélez realizado em 2007, na cidade de Cali, durante encontro com lideranças do movimento social afrocolombiano.

A negação presidencial espelha o cenário de contradições, avanços e recuos que ocorre na Colômbia desde então. Exemplo disso é a série de planos nacionais e regionais com foco no desenvolvimento da população afrocolombiana, palenquera e raizal. Nesses planos estão contidas ações que, por vezes, se chocam com os interesses das comunidades negras e mesmo as prejudicam, como no caso da expulsão territorial causada pelos combates entre as forças do governo e grupos armados, tanto as FARC quanto os paramilitares.

Por fim, tendo o território como ponto nevrálgico para pensarmos a interface de cenários entre Brasil e Colômbia, cabe verificar as similitudes e diferenças entre os processos de titulação territorial entre os dois países com base na análise de Cáceres.¹⁸

¹⁵ Trecho da entrevista realizada com a coordenadora do Projeto “Quilombo das Américas”, Paula Balduino.

¹⁶ MOSQUERA ROSERO-LABBÉ, Claudia. **Afro-reparaciones: memorias de la esclavitud y justicia reparativa para negros, afrocolombianos y raizales**. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Ciencias Humanas, Centro de Estudios Sociales, 2009. p. xv.

¹⁷ Questionamento realizado por MOSQUERA ROSERO-LABBÉ, Op. Cit. p.15.

¹⁸ CÁCERES, Luz Stella Rodrigues. **Titulação Territorial para Comunidades Negras no Brasil e na Colômbia: Estado, capital e resistência étnica**. Artigo para a Associação de Estudos latino-Americanos, Rio de Janeiro, junho 11-14, 2009.

Quadro 2: Semelhanças e Diferenças nos Processos de Titulação

SIMILITUDES	DIFERENÇAS
Brasil e Colômbia partem de reformas constitucionais para estabelecer políticas de reconhecimento de direitos culturais e territoriais;	Brasil: terras não totalmente disponíveis para a titulação podem requerer desapropriação. Na Colômbia as terras são públicas ou já ocupadas pelas comunidades
Enquadramento jurídico dos direitos das comunidades na transitoriedade de artigos constitucionais	No Brasil o referente para definição de quilombo é histórico; Na Colômbia é geográfico
Interesses econômicos e políticos nos territórios capitaneados pelo agronegócio e megaprojetos de desenvolvimento.	Na Colômbia para dar início ao processo de titulação, basta o autorreconhecimento como comunidade negra. No Brasil é necessário a elaboração de relatório antropológico e histórico.
Estado e iniciativa privada formam alianças em projetos de desenvolvimento que afetam os territórios negros.	Colômbia: atingiu a meta de titulação; Brasil há defasagem entre a emissão de títulos e abertura de novos processos no INCRA.
Desrespeito à Consulta prévia como canal consultivo e deliberativo sobre projetos/empreendimentos que impactam os territórios.	Colômbia: Corpo legislativo estável. No Brasil, permanece a instabilidade, como se verifica através da ADIN contra o decreto 4887.
Atos de violência diversos contra as comunidades negras.	-----

Fonte: Cáceres, Luz Stella Rodrigues. Titulação Territorial para Comunidades Negras no Brasil e na Colômbia: Estado, capital e resistência étnica.¹⁹

A análise das semelhanças e diferenças joga luzes sobre os fatores de convergência e também de disparidades entre as políticas de titulação em curso. Assim, percebemos que no âmbito das semelhanças estão presentes os primeiros passos de construção da política, tendo como ponto comum, através das reformas constitucionais, tentativas de reconfiguração das relações Estado - sociedade. Essa reconfiguração parte da inclusão da alteridade no código legal, ou seja, é nesse momento que abrem-se os caminhos para a discussão das políticas de reconhecimento ou dito de outra forma, as ações afirmativas. Em decorrência disso, negros e indígenas, ignorados na construção dos pactos sociais que

¹⁹ CÁCERES, Op. Cit.

moldaram as sociedades nacionais, passam a figurar na agenda política como novos sujeitos de direitos. No entanto, figuram nas margens, nos interstícios de uma legalidade transitória. Os artigos constitucionais (art. 68 e 55) em que estão inseridos seus direitos são instrumentos que necessitam de um corpo jurídico posterior que os legitime. Na abertura desse flanco torna-se mais acirrada (e necessária) a mobilização política das comunidades para garantir seus direitos na mesma medida em que crescem os interesses contrários aos mesmos.

Ainda tratando das similitudes, esses interesses transparecem na contradição existente entre um Estado que deve promover e garantir direitos, mas que se torna violador ao formar alianças com a iniciativa privada na implementação de grandes obras (hidrelétricas, ferrovias, portos, etc) que impactam direta ou indiretamente territórios negros. Isso é agravado por dois eventos: o descumprimento da consulta prévia e a violência perpetrada por agentes externos (fazendeiros, grileiros, força pública, etc).

Aqui cabe pautar que ao focarmos na violência, o caso colombiano possui um outro paradigma: o conflito armado (FARCS, paramilitares, exército) que por ser um fenômeno de larga escala, recorrência e duração não encontra paralelo naquilo que ocorre no Brasil. Até porque há uma consequência, ainda não observável na mesma medida, que é o *desplazamiento*, entendido como o deslocamento forçado de pessoas e/ou grupos de territórios sob conflito.

No terreno das diferenças se estabelece uma encruzilhada no jogo das definições sobre quem é o sujeito da titulação e quais são as terras a serem tituladas. Enquanto na Colômbia a delimitação para ambos é primordialmente geográfica: são as comunidades negras do pacífico colombiano. Essa região, esses sujeitos são pensados como intrínsecos um ao outro. Isso não deixa de ter uma noção histórica vinculada às zonas de trabalho escravo e localização de palenques, algo que guarda similaridades com a experiência brasileira.

Aqui o referencial é histórico, vinculado ao sujeito escravizado do período colonial, que em situação de fuga recria condições de vida estável em algum lugar ermo, isolado e único. Nessa leitura, os quilombos são inicialmente pensados numa lógica territorial de distanciamento da sociedade local e como lócus de preservação cultural e ambiental.

Para fins da titulação o que isso acarreta é a conformação ou não de um campo de debate intragoverno - não me refiro ao debate teórico e político - sobre quem são os sujeitos alvos da titulação. Sendo assim, não há maiores questionamentos na Colômbia, porém no Brasil sabemos que isso se torna um debate que perpassa vários campos e, por vezes, é acionado na tentativa de desconstrução da legitimidade do pleito quilombola. Em relação aos territórios, a diferença entre uma região previamente definida e uma visão que abarca o território nacional como um todo, incluindo terras devolutas, sobrepostas aos territórios indígenas ou reservas ambientais, complexifica os trâmites administrativos, em termos por exemplo, das desapropriações a serem feitas e que encarecem e tornam ainda mais moroso o processo final. Obviamente, que não se está culpabilizando as comunidades por existirem em diferentes configurações territoriais ou promovendo uma ideia de demarcação somente em modelos ideais, mas demonstrando apenas um fator do processo de titulação.

Os referentes históricos e geográficos ajudam a entender um outro aspecto do processo de titulação: o autorreconhecimento. No Brasil, o autorreconhecimento da comunidade é suficiente para que a Fundação Palmares emita uma certidão, um documento que oficializa a existência da mesma. No entanto, para o processo de identificação, demarcação e titulação junto ao INCRA a certidão da Palmares precisa vir acompanhada da realização de um estudo antropológico.

A necessidade do estudo já foi questionada pelas comunidades quilombolas e por organizações do movimento negro, já que significa um adendo inexistente na convenção 169 da OIT - Organização Internacional do trabalho que dispõe sobre o reconhecimento de direitos territoriais de povos tradicionais. Além disso, isso implica em mais uma etapa a cumprir no andamento processual e que esbarra em algumas dificuldades, por exemplo: o corpo técnico do INCRA não contava com antropólogos até bem pouco tempo e, ainda hoje o número é insuficiente para dar conta da dinâmica de processos abertos no país. Abaixo, uma amostra da demanda atual de processos:

Quadro 3: Demanda de processos de titulação/ Brasil

BRASIL	REGIÃO	PROCESSOS ABERTOS
1	Norte	104
2	Nordeste	625
3	Centro-Oeste	112
4	Sudeste	262
5	Sul	126
TOTAL		1.229

Fonte: INCRA/DFQ DEZ 2012

Retomando o terreno das experiências pessoais ao fazer uma releitura de minha trajetória profissional, algumas vezes foi possível acompanhar esses questionamentos, os quais surgiam principalmente nos momentos de tensão ocasionados pela percepção do tempo de demora até a titulação e de todas as etapas do RTID. A antropóloga Eliane Cantarino O'dwier argumenta que o papel e a importância do relatório antropológico reside na tradução que este faz das características e sentidos da demanda do grupo, tornando-as inteligíveis para o Estado e demais interlocutores durante o processo de definição de direitos.

Além desses fatores de ordem prática, cabe lembrar que desde o início das discussões sobre quilombos no país, setores conservadores da sociedade brasileira tentaram e ainda hoje tentam, encapsular as comunidades quilombolas no âmbito cultural, como "reminiscências" e/ou patrimônio material e imaterial. Dessa forma restringem e opõe resistências à visão de sujeitos históricos e políticos que demandam direitos para além dessa esfera. Essa interpretação remete a debates já empreendidos por intelectuais como Lélia Gonzales, Abdias do Nascimento e Muniz Sodré sobre o lugar social do negro no Brasil.

O autorreconhecimento das comunidades negras colombianas não necessita de um estudo técnico para sua validação junto ao INCODER pois entende-se essa prerrogativa como alinhada ao referente geográfico usado para definir os sujeitos de direitos, já que ser oriundo da região do pacífico equivale à caracterização histórica e cultural prevista pelo Estado.

Assim, não há lacunas de entendimento da categoria "comunidade negra" para as ações legais. Por outro lado, expõe outro tipo de encapsulamento dos sujeitos, dessa vez territorial, pois as comunidades negras do restante do país não encontram o mesmo suporte que as legítimas nos seus pleitos de reconhecimento. Um reflexo disso surge nos processos de titulação abertos no INCODER, os quais não fazem referência a outras regiões fora do pacífico colombiano. Além disso, mantém um patamar numérico menor que o Brasil como se pode avaliar pelo quadro abaixo:

Quadro 4: Titulação de comunidades negras/Colômbia

COLÔMBIA	REGIONAL	HECTÁRES	No. SOLICITUDES	FAMILIAS
1	Antioquia	9.150	3	190
2	Chocó	177.047	5	6.993
3	Cauca	100.000	1	3.800
4	Valle del Cauca	77.600	10	2.027
5	Nariño	90.355	8	1.306
TOTAL		454.152	27	14.316

Fonte INCODER/ OUT 2010

Por fim, um último aspecto refere-se ao aporte legal construído em ambos os países e que vem a sustentar a política de titulação. Voltando à Cáceres²⁰ a autora sustenta que a formação de um corpo de leis estável favorece é um fator a ser considerado na avaliação do percurso da política pública. Sem dúvida, ao contrastar com as ameaças de suspensão ao decreto 4887/03 percebe-se que as tentativas de fragilização dos direitos quilombolas passam pela via legal. Na Colômbia as comunidades negras tem feito uso de ações de inconstitucionalidade, similares à ADIN impetrada contra o decreto 4887/03, para fazer valer seus direitos. Esse movimento contrário ao que se dá no Brasil tem surtido efeitos positivos em alguns casos. Isso ocorre quando elas recorrem ao judiciário em ações que procuram evidenciar falhas, omissões ou prejuízos aos seus direitos causados pelo Estado ou outros agentes.

²⁰ CÁCERES, Op. Cit.

Entre fatores que denotam diferenças e similaridades, chega-se à conclusão de que a dinâmica dos processos territoriais que envolvem as comunidades negras brasileiras e colombianas trazem em suas interconexões um campo fértil de análise, o qual aponta para a efetividade das políticas públicas como respostas às demandas por concretização de direitos quilombolas e palenqueros.

Considerações Finais

As interconexões entre Colômbia e Brasil pensadas a partir das comunidades negras e das políticas públicas de reconhecimento de direitos, permite pensar em aspectos diversos envolvidos na temática da regularização fundiária dos territórios e acesso às políticas públicas.

O ponto de partida dessas interconexões foram os dados relativos aos pontos de conflito existentes, contextos de ocorrência e agentes sociais envolvidos. Por essa via, comunidades e Estado estão atrelados em uma dinâmica de demanda por direitos territoriais e conquista de mecanismos de proteção legal, por meio das políticas públicas. Nesse processo, existem paradoxos e entraves decorrentes de interesses públicos e privados nos territórios, os quais são perceptíveis, principalmente, via obras de infraestrutura que impactam direta ou indiretamente territórios negros.

Nessa perspectiva, a efetividade da política pública com o consequente atendimento às demandas, constitui um desafio que vem sendo enfrentado nesse intrincado processo. Assim, a regularização fundiária com seus aspectos relativos à emissão de títulos, por exemplo, não significa o fim do processo de luta por concretização de direitos.

Essas questões orientam e complexificam análises futuras que ainda terão o desafio de desvelar à realidade social de países que buscam convergir políticas de equidade social com o atendimento de demandas cujos tons de especificidade, instigam pesquisadores, gestores públicos e todos os envolvidos com a busca por resolução de conflitos como os gestados pela perpetuação da opressão sociorracial.

Referências

CÁCERES, Luz Stella Rodrigues. **Titulação Territorial para Comunidades Negras no Brasil e na Colômbia: Estado, capital e resistência étnica**. Artigo para a Associação de Estudos latino-Americanos, Rio de Janeiro, junho 11-14, 2009.

CADERNOS SEGIB PNUD Nº 1. Disponível em: <<http://segib.org/pt/node/4895>>. Acesso em: 06 jul. 2012.

CARTA DE SALVADOR Disponível em: <[www.seppir.gov.br/Afro XXI](http://www.seppir.gov.br/AfroXXI)> Acesso em: 06 jul. 2012.

COMISSÃO PRÓ-ÍNDIO DE SÃO PAULO Disponível em: <www.cpisp.org.br>. Acesso em: 04 jun. 2012.

DDPA - Declaração e Programa de Ação de Durban Disponível em: <http://www.paulofreire.org/wp-content/uploads/2012/PME_Internacional/documentofinal_conferenciadurban.pdf>. Acesso em: 06 jul. 2012.

FRASER, Nancy. Reconhecimento sem ética?. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, n. 70, p. 101-138, 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452007000100006&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 10 June 2011.

HOOKER, Juliet. Indigenous inclusion/black exclusion: Race, ethnicity and multicultural citizenship in Latin America. **Journal of Latin American Studies**, v. 37, n. 2, p. 285-310, 2005.

INCODER. *Instituto Colombiano de Desarrollo Rural. Resoluciones de Titulación (Boletines de Prensa 2011)*. Disponível em: <www.incoder.gov.co>. Acesso em: 04 Ago. 2011.

INCRA - INSTITUTO DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA. Quadro da Política de Titulação de Territórios Quilombola. Disponível em <www.incra.gov.br>. Acesso em: 10 jan. 2013.

MENDES PEREIRA, Amauri. **A Construção Etnocêntrica do Conceito de Cidadania**. [2006] Disponível em: <[http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/aladaa/Mendes Pereira2.rtf](http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/aladaa/Mendes_Pereira2.rtf)>. Acesso em: 21 out. 2010.

MOSQUERA ROSERO-LABBÉ, Claudia. **Afro-reparaciones: memorias de la esclavitud y justicia reparativa para negros, afrocolombianos y raizales**. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Ciencias Humanas, Centro de Estudios Sociales, 2009.

OBSERVATÓRIO AFRO-LATINO E CARIBENHO. Disponível em: <afro-latinos.palmares.gov.br>. Acesso em: 05 mai. 2012.

SANTOS, Sales Augusto dos. (Org.). **Ações Afirmativas e Combate ao Racismo nas Américas**. Brasília: Ministério da Educação/UNESCO, 2005.

SILVA, Vera Regina Rodrigues da. **Entre quilombos e palenques: um estudo antropológico sobre políticas públicas de reconhecimento no Brasil e na Colômbia.** São Paulo, 2012. Tese (Doutorado em Antropologia Social) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8134/tde-18122012-124012/>>. Acesso em: 16 mai. 2013.