

PARA UMA ANTROPOLOGIA DA POLÍTICA PÚBLICA: dinâmicas da construção de políticas públicas para comunidades afro-colombianas

Liliana Gracia Hincapié

Universidade Nacional da Colombia

PARA UMA ANTROPOLOGIA DA POLÍTICA PÚBLICA: dinâmicas da construção de políticas públicas para comunidades afro-colombianas

Resumo: As políticas públicas são um campo disciplinar que tem despertado o interesse da antropologia, pois não se trata só de propostas elaboradas por tecnocratas nas quais intervêm o Estado e os analistas, senão também do resultado de um momento histórico e das forças de diferentes setores de uma sociedade nacional. Assim, a antropologia se aproxima tentando entender as motivações dos atores que intervêm na criação de uma política pública e seus impactos no público ao qual se direciona. Nesse sentido, o artigo busca apresentar o marco histórico-político do reconhecimento étnico na Colômbia a partir da Constituição Política de 1991, especificamente a criação da Lei nº 70/1993 que se refere às comunidades afro-colombianas. Explora os atores que participaram da criação dessa lei e as relações que teceram, para compreender, a partir da percepção dos atores, como se deu essa política pública para o reconhecimento das referidas comunidades.

Palavras-chave: Comunidades afro-colombianas, Lei nº 70/1993, políticas públicas, antropologia.

FOR AN ANTHROPOLOGY OF THE PUBLIC POLICY: dynamics of the construction of public policies for afrocolombian communities

Abstract: The public policies are a discipline field that have awakened the interest of the anthropology, because they do not treat only of norms elaborated by technocrats in which take part the State and the analysts, but the result of a historical moment and of the strengths of different sectors of a national society. Thus, the anthropology approximates trying to understand the motivations of the actors that take part in the creation of a public policy and its impacts of the same in the populations. In this sense, the article looks to present the historical-political mark of the ethnic recognition in Colombia from the Political Constitution of 1991, specifically in which refer to the afrocolombian communities with the creation of the Law nº 70/1993, exploring the actors and the relations that knitted between them and formulating me some centrally questions that guide my investigation to comprise of the actors as it gave this public policy stop if recognition.

Key words: Afrocolombian communities, Law nº 70/1993, public policies, anthropology.

Recebido em: 22.11.2013 Aprovado em: 23.03.2015.

1 INTRODUÇÃO

As políticas públicas e a antropologia são dois campos disciplinares diferentes, porém muito próximos, pois faz muito tempo que a política pública deixou de ser um campo isolado, de exclusividade dos técnicos, analistas e cientistas políticos. Ciências como a sociologia, a antropologia e a história têm-se interessado e aproximado ao campo das políticas públicas, tomando grandes lições e fazendo grandes aportes. Assim, as políticas públicas são reconhecidas como produto de um processo sociocultural, que não é apenas técnico, mas envolve não só os tecnocratas que a formulam e implementam, como, também, as pessoas que se beneficiam das políticas, os grupos de interesse e os movimentos sociais, entre outros. Assim, as políticas refletem formas de pensar sobre o mundo e de como nele atuar. Contêm modelos implícitos – e algumas vezes explícitos - de uma sociedade e de visões de como os indivíduos devem relacionar-se com a sociedade e uns com outros.

Entendo a política pública, no sentido de Souza (2006, p. 26, grifo do autor),

[...] como o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, 'colocar o governo em ação' e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente). A formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real.

Segundo Ramírez (2010), a política pública é um processo mediado pelo contexto histórico, político, social e cultural, que não é objetivo nem imparcial. Através das políticas públicas se articulam discursos hegemônicos que empoderam uns setores da população e silenciam outros, mas, sobretudo, são as políticas públicas que legitimam as ações dos governos e de quem está no poder. Assim, também,

no processo de interação com as mesmas, os sujeitos assumem identidades coletivas.

É nesse sentido que pretendo fazer referência a uma antropologia da política pública, como uma abordagem interessante para a interpretação dos processos e dinâmicas organizativos de grupos de populacionais que conduzem à criação de políticas públicas voltada para seu benefício. Pois reconheço da mesa forma que Souza (2006), que outros segmentos diferentes dos governos se envolvem na formulação de políticas públicas, tais como os grupos de interesse e os movimentos sociais, cada qual com maior ou menor influência, dependendo do tipo de política formulada e das coalizões que integram o governo.

Cada um desses atores representa um setor da sociedade de um país, então a política pública é o resultado da relação de forças entre esses atores, representada em alianças, disputas, conflitos de interesse, acordos e jogos de poder. Como formula Ramírez (2010, p. 14, tradução nossa),

O estudo sobre as políticas públicas permite, então, revelar tecnologias políticas, bem como suas mudanças ao longo do tempo e a conseqüente reconfiguração da relação entre o indivíduo, o Estado e a sociedade. Sobretudo, contém a história e a cultura da sociedade que as gera, pelo que podem ser lidas como textos culturais, dispositivos classificatórios ou narrativas, e como tais carregam significados culturais e simbólicos e, por conseguinte, se tornam objeto de estudo da antropologia.¹

Nós, os antropólogos, tendemos a focar os processos utilizados pelas pessoas para dar sentido às coisas, quer dizer, quais os significados que as pessoas atribuem a essas políticas, isto é, estamos interessados no marco de referência dos atores. Então, segundo Ramírez (2010, p. 13),

Fazer etnografia de uma política pública significa reconhecer que sua formulação é um processo sociocultural e, como tal interpreta,

classifica e gera realidades, além de moldar os sujeitos a quem se dirige. Os tecnocratas que formulam as políticas também se tornam sujeitos de pesquisa como atores situados em contextos de poder específicos, com ideologias, interesses e objetivos concretos e imersos em sistemas de pensamento que se plasmam na política pública.

Da mesma forma, como entende Shore (2010, p. 31), as políticas públicas podem ser interpretadas quanto aos seus efeitos (o que produzem), às relações que criam e aos sistemas de pensamento mais amplos nos quais estão imersas.

A situação sobre a qual pretendo refletir, a criação da Lei nº 70, de 27 de agosto de 1993 para comunidades afro-colombianas, foi o resultado de um interessante processo que começou com as dinâmicas organizativas das comunidades ribeirinhas dos rios do Pacífico colombiano, nos anos 1980. Essa mobilização teve eco no processo da Assembleia Nacional Constituinte (ANC), que redigiu a Constituição Política de 1991 (CP91), favoreceu a inclusão no texto constitucional, dos direitos assegurados às comunidades negras, através do Artigo Transitório 55 (AT55). Esse artigo se materializou na Comissão Especial para Comunidades Negras, da qual fizeram parte lideranças afro-colombianas, intelectuais, funcionários do Estado e políticos, que teve a seu encargo a redação da Lei nº 70/1993. Resulta interessante o papel desses atores no processo de criação da lei, como sujeitos da política pública, já que os discursos por eles enunciados e suas alianças e disputas foram chaves na construção da lei.

A Lei nº 70/1993 reconheceu as comunidades afro-colombianas como grupos étnicos, bem como a propriedade coletiva dos seus territórios ancestrais, além de garantir a proteção de sua identidade cultural e sua participação em cenários de decisão sobre seu devir.

Quais dinâmicas e processos organizativos das comunidades afro-colombianas de Chocó propiciaram a elaboração da Lei nº 70/1993? A partir de que perspectivas foram construídas as narrativas

dos protagonistas? Como se articularam os diferentes interesses e posições, tanto das comunidades como dos ativistas ou lideranças, intelectuais, políticos, organizações e Estado? Em que termos foi construído o diálogo, a negociação, enfim, como se deu a articulação entre os agentes e de que forma propiciaram processos de reconhecimento, participação e legitimação dessas comunidades como grupos etnicamente diferenciados? São perguntas que nos permitem compreender o processo da lei como política pública e de como o contexto nacional e internacional também tiveram uma importante influência para que a lei resultasse dessa forma.

Abordo essa lei a partir do modelo do *equilíbrio interrompido* (SOUZA, 2006), pois é nos períodos de instabilidade, como por exemplo, a Constituinte, que ocorre uma mudança mais profunda. Assim, indago como o governo colombiano definiu sua agenda e como os grupos de interesse – os atores – se organizaram para comprometer o Estado no reconhecimento das comunidades afro-colombianas como grupos étnicos e na legitimação da propriedade coletiva dos seus territórios habitados ancestralmente.

Em primeiro lugar analiso o contexto histórico-político do Pacífico colombiano e do estado de Chocó, onde as comunidades afro-colombianas se organizaram em torno de demandas de território e etnicidade. Também apresento o cenário nacional no qual essas comunidades entraram e dialogaram com o Estado: a Assembleia Nacional Constituinte, a CP de 1991 e seu AT55. Num segundo momento, exponho o processo de efetivação do artigo transitório que levou à criação da Comissão Especial para Comunidades Negras, que esteve integrada por lideranças afro-colombianas, intelectuais, funcionários estatais e políticos. Analiso o papel dos atores e as relações de aliança, disputa e confronto estabelecidas. Na sequência, traço um panorama geral da situação das comunidades negras na atualidade, considerando os efeitos da nova legislação nos seus territórios. Finalmente formulo algumas questões sobre os sujeitos da política pública e as novas relações que estabeleceram entre eles a partir da criação da lei.

2 AS COMUNIDADES AFRO-COLOMBIANAS NA AGENDA POLÍTICA

A década de 1980 na Colômbia foi marcada pela violência generalizada pela guerra entre os cartéis do narcotráfico, pela intensificação do conflito armado entre guerrilhas e paramilitares, por uma forte repressão da sociedade civil pelo Estado, com perseguições, massacres e desaparecimento de pessoas. Fatos como a frustração dos acordos de paz com o M-19², a tomada do palácio da justiça e o assassinato de lideranças e importantes figuras nacionais, como políticos e jornalistas, deixaram o país fragilizado. Como consequência, houve um importante dinamismo na sociedade civil, que se organizou em diferentes movimentos.

Como afirmam Wabgou e outros (2012, p. 135, tradução e grifos nossos)

[...] não há dúvida alguma de que a década de 80 é uma das mais importantes na história colombiana, durante o século XX. Esta década foi caracterizada por um importante dinamismo social, político e econômico que marcaria significativamente a história da década seguinte na Colômbia. Neste sentido, a organização de múltiplas forças sociais através de diferentes processos organizativos exporia a grave crise das instituições de ordem jurídico-política da sociedade colombiana. Novas forças políticas como a *Unión Patriótica*³, o sindicalismo, o movimento camponês dos oitenta, o movimento de mulheres, dos estudantes, dos afrocolombianos e dos indígenas, que vinham de uma longa trajetória, encontraram nesta década um ambiente político propício para posicionar suas propostas sociais e políticas.⁴

Nessa ocasião, quando a sociedade colombiana se organizava e reclamava uma nova ordem no país, os grupos étnicos participaram ativamente. Os povos indígenas já tinham uma organização forte e as comunidades afro-

colombianas, que desde os anos 1970 iniciaram um importante processo de discussão e mobilização, aprofundaram processos organizativos que perduram até a atualidade.

Pardo (2001, p. 325, tradução nossa) considera que na década de 1980 o panorama identitário e ideológico do movimento afro-colombiano era heterogêneo,

[...] as organizações camponesas de Chocó se orientavam em direção à proteção, ao controle e ao acesso ao território e seus recursos naturais. Associações culturais tratavam de consolidar processos de consciência coletiva a partir das tradições estéticas e expressivas, enquanto as associações de produtores defendiam seu ingresso em situações de mercado hostis. Grupos de intelectuais tratavam de articular reclamações por justiça social com o fortalecimento da consciência étnica ou a inclusão da população negra em espaços de cidadania.⁵

As primeiras formas organizativas dos afro-colombianos parecem ter ocorrido em contextos urbanos, mobilizados principalmente por pessoas oriundas de zonas rurais do Pacífico e da Costa Atlântica. Esse foi o cenário de constituição do *Movimiento Cimarrón*⁶, o primeiro a ter um caráter nacional e que veio a influenciar várias outras formas de organização.

2.1 Mobilização e organização no Pacífico

O início da mobilização e da organização das comunidades afro-colombianas, nos rios de Chocó, foi motivado pela pressão imposta pelas empresas exploradoras de madeira, ouro e peixe. As demandas eram voltadas para o acesso e o controle sobre os recursos naturais e para o direito à propriedade do território. A Lei n° 2/1959 havia declarado o Pacífico como uma imensa reserva florestal baldia, propriedade da nação, onde não podiam ser concedidos títulos de propriedade. Isso tornava as mencionadas comunidades, que

ali habitavam, *colonos em terras baldias*. Nesse contexto, as empresas nacionais e estrangeiras obtinham títulos de exploração madeireira sobre estes territórios.

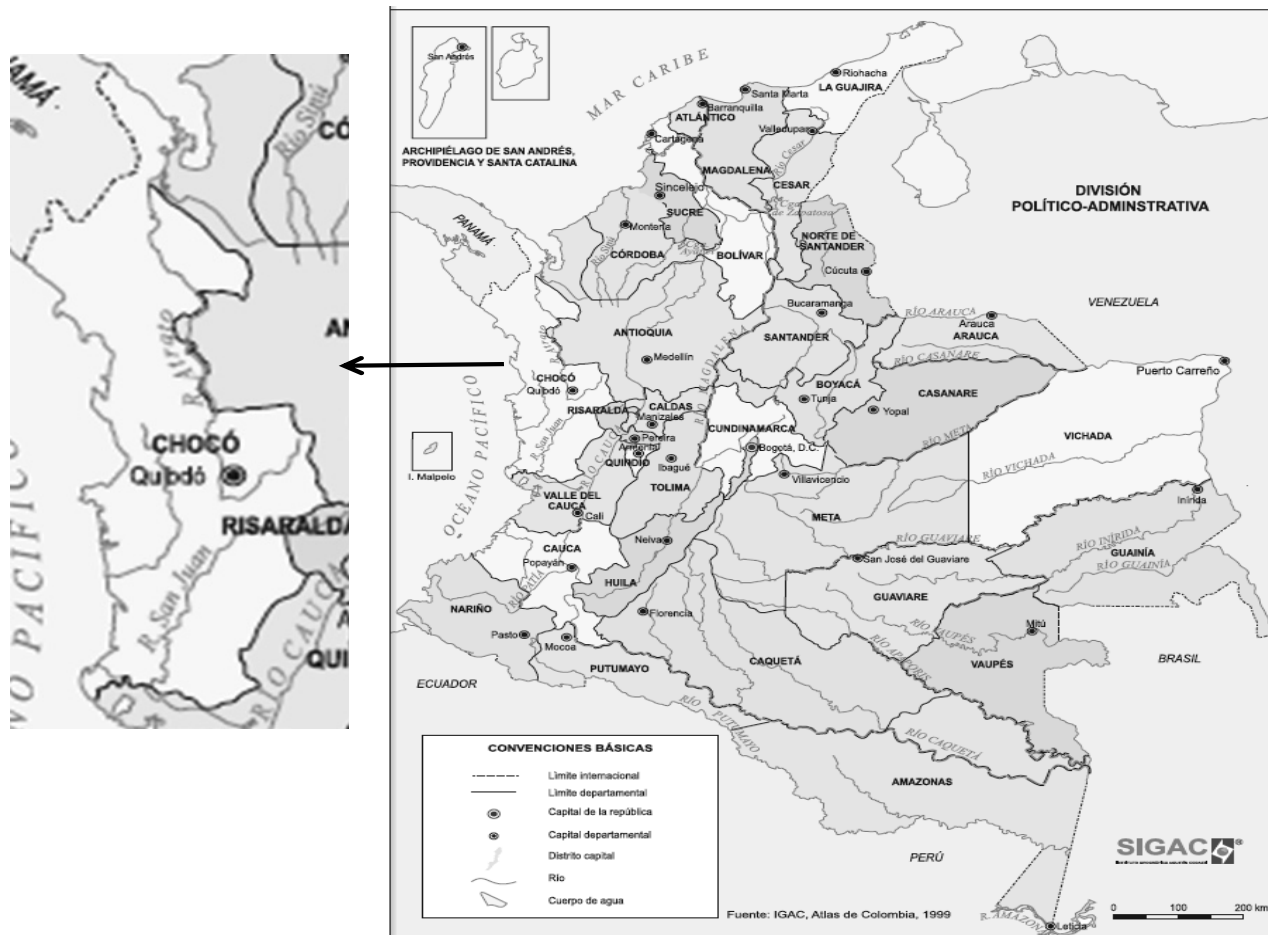
Depois, os afro-colombianos começaram a articular essas demandas com a questão da identidade étnica. O papel da igreja católica, especificamente dos claretianos⁷ no médio rio *Atrato*, assim como de alguns intelectuais e do *Movimiento Cimarrón*, foi fundamental na articulação dessas demandas para que adquirissem visibilidade e fossem levadas a instâncias superiores, dentro do aparelho burocrático do Estado. Assim se formaram as *asociaciones campesinas* dos rios de Chocó.

Essas associações foram criadas seguindo a *lógica do rio*, que o percebe como a artéria principal da vida cotidiana, social, cultural, econômica e política dessas comunidades. O rio é

percebido, nesse contexto, como um eixo importante, que determina a localização no espaço e que produz referentes simbólicos e identitários, que configuram um papel importante nos contextos de organização política (OSLENDER, 2001; 2008). Suas demandas se articulavam em torno do acesso e controle dos recursos naturais e da propriedade dos territórios habitados ancestralmente por essas comunidades. O território, então, se configurava como elemento fundamental na organização, mobilização e luta.

Assim, no rio *Atrato* se formaram a *Asociación Campesina del río Atrato* (ACIA) e a *Organización Campesina del bajo Atrato* (OCABA), com apoio dos claretianos e como resposta à exploração desmedida de madeira. No rio *Baudó*, criou-se a *Asociación Campesina del río Baudó* (ACABA), com apoio do *Movimiento Cimarrón*, acionando

Mapa 1 - Político-Administrativo da Colômbia e Chocó



Fonte: INSTITUTO GEOGRÁFICO AGUSTIN CODAZZI. Mapas. Bogotá, [20--]. Disponível em: <<http://www.igac.gov.co/>>. Acesso em: 30 ago. 2012.

o enfoque étnico, para enfrentar as dificuldades produtivas. No rio *San Juan*, criou-se a *Asociación Campesina del alto río San Juan (ASOCASAN)*, também com apoio do *Movimiento Cimarrón*, para enfrentar a colonização e o saque dos recursos naturais; e a *Asociación Campesina del río San Juan (ACADESAN)*, que buscava dar resposta ao problema da posse da terra com a proposta dos territórios interétnicos.

Em Quibdó, capital do estado de Chocó, começou também a se gestar uma organização de caráter urbano, que se desdobrava das bases da ACIA. Essa organização dirige sua luta para a melhoria das condições de vida e agrupa as pessoas oriundas dos rios que vão morar em Quibdó. Nasce, assim, a Organização de Bairros Populares de Quibdó (OBAPO).

É interessante apontar que cada rio teve sua lógica, sua dinâmica organizativa e suas reivindicações particulares. Por isso, vou me referir à importância do espaço e do lugar nos processos de organização e ação coletiva. Há diferenças entre as formas de mobilização nos rios, cada um adotando estratégias e demandas diferentes na constituição das organizações. Segundo Velásquez (2011, tradução e grifos nossos):

Do meu ponto de vista são diferentes. Ou seja, são como três vertentes dos três rios. No rio *Atrato* [ACIA] não era nem étnico nem territorial, era uma luta ambiental pelos recursos naturais, então eles se organizaram em torno do manejo da madeira, em torno do manejo do arroz e do *cativa*⁸ e da comercialização do plátano... e do peixe. E era mais em torno do manejo dos recursos naturais. Por isso sua opção foi a de constituir-se em organizações camponesas que criavam cooperativas para a comercialização e seu maior horizonte era o de gerar uma área de distrito especial, uma área de manejo especial. A de ACABA [...] o pensamento *cimarrón* da dimensão étnica com o território

em compensação, a ACADESAN, sim, partiu foi da terra⁹.

No caso das comunidades afro-colombianas e Chocó, o rio se constitui como um referente simbólico de identidade. Como afirma Oslender (2001, p. 132, tradução nossa),

O rio torna-se o espaço social *per se* de interações humanas cotidianas e o referente simbólico da identidade da gente e dos grupos que se assentam em suas margens. O rio corre também pelas imaginações das comunidades negras e se vê refletido nas múltiplas formas discursivas em que elas se referem a seu entorno e seu mundo, adquirindo o rio assim um papel central nos processos de identificação coletiva.¹⁰

O **Quadro 1** aponta a relação da *lógica do rio* com os processos organizativos em Chocó.

O território, então, configura o fato que insta as pessoas a se organizar, e é um eixo fundamental nas reivindicações destas organizações frente ao Estado. Isso vai se refletir nas disposições legais criadas, como o AT55 e a Lei n°70/1993. As primeiras mobilizações dessas associações buscavam estabelecer um diálogo com o Estado colombiano para frear as ações dos madeireiros na região e obter o controle dos recursos naturais. Assim, foram estabelecidos acordos como o de *Buchadó* e de *Bellavista*¹¹, que embora não tendo sido cumpridos pelo governo, demonstraram capacidade de negociação dessas associações.

Nesses primeiros diálogos com o Estado, as organizações de Chocó começaram a articular suas demandas pelo território, que

foram sendo acrescidas do caráter étnico. Assim, seu passado comum de escravidão, seus costumes, seus rituais, suas práticas tradicionais de produção e suas formas de manejo sustentável da natureza e seus recursos, orientavam sua luta pela propriedade coletiva dos territórios que habitavam desde o século XVII.

Quadro 1 - Organizações rurais de Chocó nos anos 1980

Organização	Fundação e local	Influências	Princípios de luta
<i>Asociación Campesina del río Atrato</i> – ACIA-	1983, médio <i>Atrato</i>	Igreja, claretianos	Controle e acesso aos recursos naturais. Inicialmente sem reivindicação étnica.
<i>Asociación Campesina del río San Juan</i> – ACADESAN-	1983, baixo <i>San Juan</i>	Movimento indigenista	Propriedade da terra, com a proposta de territórios interétnicos.
<i>Organización de Barrios Populares de Quibdó</i> – OBAPO-	1985, <i>Quibdó</i>	Igreja, claretianos	Melhoria das suas condições de vida e pela propriedade dos terrenos na cidade.
<i>Organización Campesina del bajo Atrato</i> – OCABA-	1987, baixo <i>Atrato</i>	Igreja, claretianos	Controle e acesso aos recursos naturais. Inicialmente sem reivindicação étnica
<i>Asociación Campesina del alto río San Juan</i> – ASOCASAN-	1987, alto <i>San Juan</i>	<i>Movimiento Cimarrón</i>	Defesa do território contra a colonização e o saque dos recursos naturais, articulada com a visão étnica.
<i>Asociación Campesina del río Baudó</i> – ACABA-	1988, alto e médio <i>Baudó</i>	<i>Movimiento Cimarrón</i>	Demandas de satisfação das necessidades básicas articuladas à questão étnica.

Fonte: GRACIA, Liliana. **Território e etnicidade afrocolombianas:** dinâmicas de luta em Chocó. 2013. 129 f. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas) - Pós-graduação em Políticas Públicas, Centro de Ciências Sociais, Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2013. p. 44.

No âmbito da luta pela inserção da questão étnica na CP91, começaram a se configurar as organizações de Valle, Cauca e Nariño, que fazem parte do que tem sido denominado Pacífico Sul, principalmente em Buenaventura, Guapi e Tumaco, que são cidades importantes na região, para onde convergem ativistas com nível de educação superior. As *asociaciones campesinas* de Chocó, Pacífico Norte, já tinham um percurso de 10 anos, mas nesse momento, outras organizações também começaram a se constituir nesse departamento.

Numa Assembleia, em 1993, as organizações do Pacífico Sul criaram uma organização de caráter nacional, que passou a ser conhecida como *Proceso de Comunidades Negras*, PCN, com a participação das organizações de Valle, Cauca, Nariño e a Costa Atlântica.

2.2A organização no âmbito nacional

Em 1991, a ANC foi possível pela confluência de várias dinâmicas: a mobilização cidadã, promovida pelos estudantes com a chamada *séptima papeleta*¹²; a negociação da paz com vários movimentos guerrilheiros que também

demandavam a constituinte; a redução de atentados terroristas decorrente das medidas de submissão do narcotráfico à justiça; as sentenças progressistas da Corte Suprema da Justiça, que deliberaram pela convocação de uma ANC plena em resposta aos decretos governamentais que pretendiam limitar a abrangência dessa assembleia. Segundo Villarraga Sarmiento (2011), de forma inesperada e inédita na história colombiana, a ANC de 1991 conseguiu o respaldo de todos os setores e assumiu um exercício de consenso e construção política para dotar uma Constituição de conteúdo democrático e pluralista.

Segundo Villalba ([20--?]), a Colômbia vivenciou uma crise de governabilidade no período da reforma constituinte. Ocorreu uma situação disfuncional que dificultou a atividade e a capacidade governamental, a fragmentação e polarização dos partidos, também interpretada como fratura da elite, a utilização de métodos violentos, ilegais ou anômalos por parte dos cidadãos para influir nas decisões públicas e a diminuição da capacidade do Estado para executar políticas públicas (SCHMITTER apud VILLALBA, [20--?]).

Os movimentos sociais foram fundamentais no processo de constituição da ANC.

Diversos setores da sociedade civil como estudantes universitários e ONGs, se uniram no clamor de uma constituinte. A Constituinte e a Constituição foram vistos fundamentalmente como um tratado de paz, em substituição ao colapso parcial que vivia o Estado pelas múltiplas violências que sufocavam o país.

Apesar de que a CP91 tenha sido seguida por uma intensificação dos conflitos armados, já que muitos dos fatores da violência estrutural na Colômbia ficaram sem solução, segundo Novoa Garcia (2011), a Constituição foi um precedente fundamental de paz, um pacto de país, de equidade e de participação.

No início da década de 90 configurou-se o cenário para que as comunidades afro-colombianas levassem suas demandas de reconhecimento étnico ao Estado. No contexto nacional estava em andamento a reforma constitucional e havia a necessidade do Estado definir o panorama territorial no Pacífico. No âmbito internacional, havia o movimento pelo respeito dos direitos humanos e em especial das minorias étnicas (a Convenção 169 da qual a Colômbia foi signatária com a Lei n°21/1991), e o crescente discurso de respeito ao meio ambiente e de proteção da biodiversidade.

Naquela ocasião, as comunidades afro-colombianas de Chocó construíram estratégias para ser ouvidas pela ANC, entre elas: o estabelecimento de aliança com constituintes indígenas, a realização de lobby político junto a alguns constituintes; a busca do apoio de intelectuais; e a articulação com afro-colombianos, comprometidos com a luta, que assessoravam a ANC.

Essas estratégias permitiram a conquista de um artigo na Carta constitucional relativo ao reconhecimento da propriedade coletiva do território das *comunidades negras* da bacia do Pacífico. Cabe destacar que isso ocorreu ao apagar das luzes da ANC, e se constituiu como um artigo transitório, sujeito a posterior regulamentação legal.

A indiferença e a ausência do componente étnico na ANC em relação às questões afro provocaram as comunidades a fazer uso de estratégias de pressão, tais como o *telegrama negro*¹³ e a ocupação

da embaixada do Haiti, em Bogotá. A luta em parte foi vitoriosa, pois a propriedade coletiva dos territórios (da bacia do Pacífico) dessas comunidades, assim como sua etnicidade, foram reconhecidas no Ato das Disposições Transitórias n°55, da CP91.

AT55: No limite de dois anos de vigência da presente Constituição, o congresso deve expedir, segundo prévio estudo de uma comissão especial criada pelo governo, uma lei que reconheça para as comunidades negras que têm morado nas terras baldias nas zonas rurais ribeirinhas dos rios da Bacia do Pacífico, de acordo com suas práticas tradicionais de produção, o direito da propriedade coletiva sobre as áreas que a mesma lei demarque.¹⁴ (COLOMBIA, 1991, tradução nossa).

A vitória não foi completa, pois um ato de disposição transitória requer regulamentação legal. Havia a necessidade de criação de uma Comissão Especial para elaborar uma lei especial que regulasse as conquistas do AT55. Então cabia dar continuidade à luta, acionando estratégias para pressionar o governo pela instalação dessa comissão, cujo prazo para ser efetivada estava prestes a vencer. Nessa ocasião, acionaram as estratégias de envio de telegrama e ocupação de áreas do Estado. Dessa feita, ocuparam o porto de Buenaventura, paralisando suas atividades, e algumas instituições estatais em Quibdó.

3 A COMISSÃO ESPECIAL DE COMUNIDADES

NEGRAS: os sujeitos da política

O Decreto n°1332, de 20 de agosto de 1992 criou a Comissão Especial para as Comunidades Negras, prevista no AT55 da CP91, relativo ao reconhecimento dos direitos territoriais e culturais; econômicos, políticos e sociais do *povo negro* da Colômbia.

O presidente da república, segundo sua prerrogativa, convocou para integrar a CECN as

seguintes pessoas: representantes do governo, das instituições estatais, das comunidades afro-colombianas, intelectuais e políticos dos departamentos do Pacífico.

A CECN ficou composta por doze representantes das comunidades afro-colombianas do Pacífico e dezesseis membros de instituições públicas. Cabe destacar que dentre os representantes das instituições, vários eram afro-colombianos.

As instituições públicas convocadas foram aquelas encarregadas dos temas de terras (Instituto de Reforma Agraria (INCORA)), de recursos naturais (Instituto de Recursos Naturais (INDERENA)) e de cultura (Instituto Colombiano de Antropologia (ICAN)), temas transversais da Comissão. A representação das comunidades afro-colombianas foi constituída por três pessoas de cada departamento do Pacífico (Chocó, Valle, Cauca e Nariño) e depois foram incorporadas às da Costa Atlântica.

Além dos membros designados pelo Decreto presidencial, participaram da Comissão, como ouvintes, assessores das instituições e das comunidades, assim como vários membros das comunidades afro-colombianas do Pacífico e da Costa Atlântica. Essas pessoas não tinham poder de decisão, mas contribuíram de forma significativa para as discussões na CECN.

Depois de promulgada a Lei nº70/1993, alguns desses assessores passaram a ocupar cargos em instituições estatais criadas para comunidades afro-colombianas. Segundo Dominguez (2009), o que estava em jogo na CECN era quem iria ocupar os novos cargos criados dentro da institucionalidade estatal, quem seriam os novos interlocutores e mediadores entre as comunidades afro-colombianas e o governo nacional.

O que se deu na CECN foi um *jogo de poder*. Por um lado estavam as demandas dessas comunidades ao Estado, pelo reconhecimento de sua diferença cultural. Esse reconhecimento implicava que o Estado legitimaria seus territórios, suas formas organizativas e suas autonomias. Por outro lado, estavam as posições dos funcionários estatais

que defendiam suas próprias ideias de território, de identidade cultural e de desenvolvimento. O que estava em jogo era a capacidade de poder de cada agente para defender seus pontos de vista e para negociar. Cabia às comunidades exercer pressão frente ao Estado para serem reconhecidas como interlocutoras legítimas, e ao Estado cabia *reconhecê-las* sem perder seu *status quo*.

Configurava-se um campo de poder, onde

[...] as relações de forças entre as posições sociais que garantem aos seus ocupantes um *quantum* suficiente de força social –ou de capital– de modo a que estes tenham a possibilidade de entrar nas lutas pelo monopólio do poder, entre as quais possuem uma dimensão capital as que têm por finalidade a definição de uma forma legítima de poder. (BOURDIEU, 1998, p.28-29).

Nesse campo de poder foram acionadas estratégias pelos representantes das comunidades, que consistiam no estabelecimento de alianças com funcionários, intelectuais e políticos. Os funcionários do Estado buscavam negociar no campo jurídico, os enfrentamentos e os consensos.

A CECN esteve marcada por um ambiente de desconfiança e prevenção entre as comunidades afro-colombianas e os funcionários estatais, ocorrendo constantes enfrentamentos de lideranças com funcionários, cada um buscando impor seus pontos de vista. As divergências se davam fundamentalmente em relação à afirmação da etnicidade afro-colombiana, que costumava ser vista pelos funcionários do governo como uma prerrogativa de povos indígenas, não havendo sentido falar de etnicidade afro-colombiana (COMISSÃO ESPECIAL DE COMUNIDADES NEGRAS, 1993). Outra divergência constante era relativa ao controle dos recursos naturais, que os funcionários estatais consideravam que deveria ser incumbência do Estado, em detrimento das comunidades afro-colombianas. Houve ainda muita polêmica em relação à dotação de recursos financeiros. As comunidades

pleiteavam que fossem assegurados na lei recursos para a manutenção do funcionamento dos *Consejos Comunitarios*¹⁵ e os funcionários estatais entendiam que não era competência da lei fazer dotação orçamentária.

O governo, através de seus representantes, esteve muito ausente dos trabalhos da CECN. Os delegados das instituições e o vice-ministro de governo faltaram muito às sessões, e os prefeitos, os governadores e os funcionários das Corporações Autônomas Regionais não se interessaram pelo processo da comissão.

No contexto dos trabalhos da CECN, as estratégias das comunidades afro-colombianas foram: fazer alianças com políticos e intelectuais e apresentar propostas de reconhecimento de sua etnicidade, utilizando argumentos tais como: a herança africana, o passado comum de escravidão, a produção polifônica¹⁶, o uso cultural do território através dos troncos familiares e da família extensa, as práticas culturais particulares com relação aos rituais de morte, ao corpo e à saúde e os sistemas solidários de trabalho. A ancestralidade do território e a preservação da natureza e dos recursos naturais apareciam constantemente nos discursos das lideranças afro-colombianas e constituíam o fundamento da exigência ao Estado do reconhecimento da propriedade coletiva dos territórios. Esse reconhecimento era percebido pelas comunidades como o resgate da dívida histórica do Estado, por séculos de escravidão, invisibilização, discriminação e racismo.

Por sua parte, as estratégias do governo foram sempre pautadas na imposição. Nesse sentido, acionou seu poder decisório para assegurar o que era do seu interesse: manter o controle sobre as áreas de bosques que possuíam recursos naturais, por serem susceptíveis de exploração e havia urgência em iniciar um plano de conservação e manter o controle sobre as entidades que administrariam a propriedade coletiva.

A conservação dos recursos naturais foi uma estratégia acionada tanto pelas comunidades

como pelo governo, porém em diferentes perspectivas. As comunidades afrocolombianas se apropriaram e usaram o discurso da conservação da biodiversidade para sustentar suas demandas pelo controle dos recursos naturais. Entendiam que suas práticas tradicionais de produção tinham conservado o bosque e poderiam continuar fazendo uma exploração sustentável. Os funcionários estatais usaram o discurso de conservação dos recursos naturais com a proposta de manter áreas preservadas, intocáveis, em forma de parques naturais e reservas florestais (COMISSÃO ESPECIAL DE COMUNIDADES NEGRAS, 1992).

3.1 O reconhecimento das comunidades afro-colombianas

O projeto de lei redigido na CECN foi aprovado pelo Congresso da República como Lei nº70/1993. Essa lei reconheceu a propriedade coletiva das terras de comunidades negras da bacia do Pacífico e de *zonas similares*; determinou a criação dos *Consejos Comunitarios* como instâncias administrativas dos títulos coletivos; reconheceu as referidas comunidades como grupos étnicos, criando mecanismos de proteção de sua identidade étnico-cultural; definiu a criação de uma Disciplina de Estudos Afrocolombianos; e determinou a participação dos representantes das comunidades no desenho, execução e coordenação dos planos, programas e projetos de desenvolvimento, com o fim de responderem às suas necessidades e aspirações.

Assim, o AT55 da CP91 se converteu num instrumento legal para que as denominadas *asociaciones campesinas* encaminhassem suas reivindicações ao Estado. Com a Lei nº70/1993 e seu Decreto regulamentar nº1745, de 12 de outubro de 1995 foram titulados territórios e criados *Consejos Comunitarios*. Atualmente, existem aproximadamente 168 dessas entidades étnico-territoriais, às quais, até meados do decênio de 2010, o Estado entregou títulos coletivos que correspondem aproximadamente a seis milhões de hectares.

Almario (2004) considera que esse processo apontou uma característica significativa das comunidades afro-colombianas como a conquista dos seus direitos sem luta armada, e sempre pautada na lei, e expressou uma reforma agrária sem precedentes na América Latina.

Considero que a Lei nº70/1993 foi uma grande conquista dessas comunidades, pois souberam aproveitar a conjuntura nacional e negociar com o Estado colombiano, saindo da condição de invisibilizadas.

A Lei nº70/1993 configurou uma nova relação Estado - comunidades afro-colombianas, as quais, começaram a ser parte do Estado, de sua lógica institucional, e passaram a cumprir suas agendas e seus itinerários burocráticos, e muitas das lideranças afro-colombianas, que participaram no processo da Lei nº70/1993, foram admitidos como funcionários estatais. Isso tem modificado as formas de luta e de articulação.

4 A LUTA CONTINUA...

Garantir direitos não significa sua efetivação. A conquista de direitos é o caminho necessário para abrir espaço para os pleitos que permitirão que os direitos se efetivem. Nesse sentido, a luta continua! As comunidades afro-colombianas dirigem suas articulações para a regulamentação dos capítulos referentes aos recursos naturais e minerais da Lei nº70/1993; lutam pela institucionalização dos *Consejos Comunitarios* para viabilizar sua manutenção. A luta continua, também, para resguardar os territórios conquistados das empresas exploradoras, dos grupos armados e dos projetos de desenvolvimento. E, continua, ainda, em busca de infraestrutura para permitir a reprodução social e econômica dessas comunidades.

A representação que as comunidades fazem do território vem sendo modificada por esses embates políticos e burocráticos e, principalmente pelas novas dinâmicas comerciais impostas pela mineração, pela extração de madeira, pelos projetos

de desenvolvimento e pelos cultivos ilegais (coca). Contribuindo ainda para essa resignificação, está a presença de grupos armados (guerrilha e paramilitares) que desterritorializa as comunidades, obrigando-as a estabelecer novos limites em suas concepções de uso do espaço (AROCHA, 2004).

Depois da CECN a ação das comunidades afro-colombianas tem ficado reduzida aos poucos espaços institucionalizados e, no âmbito local, aos *Consejos Comunitarios*. No novo cenário local e nacional deixaram de existir as instâncias de diálogo com o Estado, o que ocorria na CECN.

As comunidades afro-colombianas passaram a ser parte do Estado-nação porque foram reconhecidas pelo poder central que ostenta uma hegemonia cultural. Foram 'inclusas' dentro do nacional que não era visto como diverso. Suas organizações se assimilaram às organizações do Estado e passaram a conformar os itinerários burocráticos do governo. Houve a institucionalização dos *Consejos Comunitarios* em estruturas hierárquicas, com complicadas tramas de representação que não eram as suas, mas do Estado, que precisava encaixá-los para conseguir dialogar com eles.

Como expõe Oslender (2008), os *Consejos Comunitarios* têm sido criados e regulados sob a mesma lógica de outras entidades administrativas estatais, sem pensar nas lógicas culturais particulares das comunidades afro-colombianas. Assim têm se convertido em entes com os quais o Estado pode estabelecer uma comunicação para administrar as comunidades. De um lado os *Consejos Comunitarios* são entendidos pelo Estado como uma instituição para controlar e dialogar com as comunidades locais, e por outro, são entendidos pelas comunidades como um espaço para a reivindicação de suas lutas e direitos como grupos étnicos.

Vale a pena ressaltar que as comunidades afro-colombianas continuam resistindo, continuam se organizando para defender seus territórios, pois a ameaça que paira sobre eles não se reduziu com a sua titularização, mas, aumentou significativamente. O território continua sendo o grande elemento

articulador da luta das organizações rurais de comunidades afro-colombianas.

Cabe ainda investigar os rumos que esse movimento vem assumindo após a Lei 70 e que novas dinâmicas e processos organizativos essas comunidades vêm efetivando.

5 CONCLUSÃO

Podemos pensar aqui que o modelo do *equilíbrio interrompido* é útil para perceber a Lei nº 70/1993, pois este modelo, segundo Souza (2006, p. 33),

[...] permite entender por que um sistema político pode agir tanto de forma incremental, isto é, mantendo o *status quo*, como passar por fases de mudanças mais radicais nas políticas públicas.

Já que somente em períodos de instabilidade ocorre uma mudança serial mais profunda.

Além disso, este tipo de política pública

[...] se caracteriza por longos períodos de estabilidade, interrompidos por períodos de instabilidade que geram mudanças nas políticas anteriores. (SOUZA, 2006, p. 33).

Assim, no início da década de 1990 a Lei nº 70/1993 se desenvolveu com alguns decretos e a titulação coletiva, mas esse processo não teve continuidade.

De acordo com a tipologia das políticas públicas, pode-se considerar a Lei nº 70/1993 como uma *política* de tipo regulatório. Estes tipos de políticas “[...] são mais visíveis ao público, envolvendo burocracia, políticos e grupos de interesse.” (SOUZA, 2006, p. 28). Essa lei, teoricamente, atinge 25% da população colombiana e combina um reconhecimento de cunho social e cultural que abrange os âmbitos econômicos, educacionais, legais e territoriais, envolvendo assim o grupo de interesse que é a

população afro-colombiana, o movimento social afro-colombiano, assim como instituições do Estado, políticos e burocracia.

A análise do processo de construção da Lei nº 70/1993 me permite compreender que essa Lei, assim como sua regulamentação, foi resultado de um complexo processo de articulação entre lideranças afro-colombianas, funcionários estatais, intelectuais e políticos. Foi produto das estratégias de organização e luta das comunidades afro-colombianas, das alianças, das disputas, das pressões e dos consensos entre os diversos agentes que participaram. Também posso ver como as políticas públicas são processos socioculturais que interpretam, classificam e geram realidades.

Neste caso, as problemáticas centrais da política pública são as da identidade e da etnicidade e de como são entendidas pelos funcionários públicos e traduzidas nas políticas públicas para afro-colombianos. Essas problemáticas e olhares são objeto central do estudo da antropologia e as reflexões desta disciplina permitem compreender como as políticas públicas são uma construção social, cultural e política.

Uma etnografia dos sujeitos da política pública resulta muito útil, já que nos deixa percorrer o caminho de cada sujeito que delineia a forma como os movimentos sociais e as organizações pensam o Estado e sua participação nele, assim como esboça a maneira como o Estado e suas instituições e funcionários entendem a sociedade e seus problemas e a forma como respondem a eles.

REFERÊNCIAS

AGUDELO, C. **Retos del multiculturalismo en Colombia**: política y poblaciones negras. Medellín: La Carreta Social, 2005.

ALMARIO, Óscar. Dinámica y consecuencias del conflicto armado en el Pacífico: limpieza étnica y desterritorialización de afrocolombianos e indígenas y multiculturalismo de Estado e indolencia nacional. In: MONTAÑEZ, G. et al. (Eds.). **Dimensiones**

territoriales de la guerra y la paz en Colombia. Bogotá: Red de Estudios Territoriales, Universidad Nacional de Colombia, p. 641-682, 2004.

AROCHA, Jaime. Ley 70 de 1993: utopía para afrodescendientes excluidos. In: _____. (Comp.). **Utopía para los excluidos: el multiculturalismo en África y en América Latina.** Bogotá, Colombia: Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Ciencias Humanas, 2004. p. 159-178.

BOURDIEU, Pierre. Introdução a uma sociologia reflexiva. In: _____. **O poder simbólico.** Rio de Janeiro: União de editoras do Brasil, 1998.

COLOMBIA. Congreso. Decreto 1332, de 20 de agosto de 1992. Por el cual se crea la comisión especial para las comunidades negras, de que trata el artículo transitorio número 55 de la Constitución Política, sobre el reconocimiento de los derechos territoriales y culturales; económicos, políticos y sociales del pueblo negro de Colombia; y se establecen las funciones y atribuciones de la misma. **Diario Oficial 40548,** Bogotá, 1992.

_____. _____. Decreto 1745, de 12 de outubro de 1995. Por el cual se reglamenta el Capítulo III de la Ley 70 de 1993, se adopta el procedimiento para el reconocimiento del derecho a la propiedad colectiva de las Tierras de las Comunidades Negras y se dictan otras disposiciones. **Diario Oficial 42049,** Bogotá, 1995.

_____. _____. Ley 70, de 27 de agosto de 1993. Por la cual se desarrolla el artículo transitorio 55 de la Constitución Política. **Diario Oficial 41.013,** Bogotá, 1993.

_____. Senado. **Constitución Política de Colombia.** Bogotá, 1991.

COMISIÓN ESPECIAL PARA LAS COMUNIDADES NEGRAS. **Acta.** Bogotá: Archivo ICANH, 1992.

_____. **Acta.** Bogotá: Archivo ICANH, 1993.

DOMINGUEZ, Marta. **¿Revolución silenciosa o estrategia de control estatal? Mirando el Estado a partir de la titulación colectiva de tierras en**

el Pacífico colombiano, 1993-2005. 2009. Tese (Doutorado em Ciências Sociais com especialidade em sociologia) - Colégio de México, Cidade do México, 2009.

GRACIA, Liliana. **Território e etnicidade afrocolombianas: dinâmicas de luta em Chocó.** 2013. 129 f. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas) - Pós-graduação em Políticas Públicas, Centro de Ciências Sociais, Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2013.

NOVOA GARCÍA, Armando. El ambiente ideológico de la Constituyente. **Revista Semana,** [S. l.], 2011. Nación. Disponível em: <<http://www.semana.com/nacion/ambiente-ideologico-constituyente/154624-3.aspx>>. Acesso em: 5 abr. 2011.

OSLENDER, Ulrich. **Comunidades negras y espacio en el Pacífico colombiano: hacia un giro geográfico en el estudio de los movimientos sociales.** Bogotá: ICANH, 2008.

_____. La lógica del río: estructuras espaciales del proceso organizativo de los movimientos sociales de comunidades negras en el Pacífico colombiano. In: PARDO, Mauricio (Ed.). **Acción colectiva, Estado y etnicidad en el Pacífico colombiano.** Bogotá: ICANH, Colciencias, 2001. p. 123-148.

PARDO, Mauricio. Escenarios organizativos e iniciativas institucionales en torno al movimiento negro en Colombia. In: ARCHILA, Mauricio; PARDO, Mauricio (Eds.). **Movimientos sociales, Estado y democracia en Colombia.** Bogotá, Colombia: Universidad Nacional de Colombia, CES, ICANH, 2001. p. 321-345.

RAMÍREZ, María Clemencia. La antropología de la política pública. **Antípoda,** Bogotá, n. 10, p. 13-17, ene/jun 2010.

SHORE, Cris. La antropología y el estudio de la política pública: reflexiones sobre la formulación de las políticas. **Antípoda,** Bogotá, n. 10, p. 21-49, ene./jun. 2010.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologia,** Porto Alegre, ano 8, n.16, p. 20-45, jul./dez. 2006.

VELÁSQUEZ, Jairo. [Entrevista]. Bogotá, 2011. Concedida a Andrés Meza.

VILLA, William. El territorio de comunidades negra, la guerra en el Pacífico y los problemas del desarrollo. In: PARDO, Mauricio; MOSQUERA, Claudia; RAMÍREZ, María Clemencia (Eds.). **Panorámica afrocolombiana: estudios sociales en el pacífico**. Bogotá, Colombia: ICANH, Universidad Nacional de Colombia, 2004. p. 331-342.

VILLALBA, Sara. **Constituciones multiculturales en América del Sur. Argentina, Brasil, Colombia, Paraguay y Venezuela**. Salamanca, [20--?]. Disponible em: <<http://campus.usal.es/~acpa/sites/default/files/CONSTITUCIONES%20MULTICULTURALES%20EN%20AMERICA%20DEL%20SUR.pdf>>. Acceso em: 10 dez. 2012.

VILLARRAGA SARMIENTO, Álvaro. ¿Cómo fue el proceso de paz que precedió la Constituyente de 1991? **Revista Semana**, [S. l.], 2011. Nación. Disponible em: <<http://www.semana.com/nacion/como-proceso-paz-precidio-constituyente-1991/159376-3.aspx>>. Acceso em: 21 jun. 2011.

WABGOU, Maguemati et al. **Movimiento Social Afrocolombiano, Negro, Raizal y Palenquero: el largo camino hacia la construcción de espacios comunes y alianzas estratégicas para la incidencia política en Colombia**. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales, UNIJUS, GEA-CES, 2012.

NOTAS

¹ El estudio sobre las políticas públicas permite, entonces, develar tecnologías políticas, así como sus cambios a lo largo del tiempo y la consecuente reconfiguración de la relación entre el individuo y el Estado, y la sociedad. Sobre todo, contienen la historia y la cultura de la sociedad que las genera, por lo cual pueden ser leídas como textos culturales, dispositivos clasificatorios o narrativas, y como tales conllevan significados culturales y simbólicos y, por consiguiente, se tornan objeto de estudio de la antropología.

² Movimento 19 de abril ou M-19. Foi um movimento insurgente colombiano. Nasceu como movimento político e depois transformou-se em movimento armado. Entregaram as armas e o processo de paz com o governo foi um dos dois principais fatores que levaram à constituinte.

³ A *Unión Patriótica* (UP) foi um partido político da Colômbia, fundado em 1985 como parte de uma proposta política legal de vários atores sociais.

⁴ no cabe duda alguna de que la década de los 80 es una de las más importantes de la historia colombiana durante el siglo XX. Esta década fue caracterizada por un importante dinamismo social, político y económico que marcaría significativamente la historia próxima de Colombia. En este sentido, la organización de múltiples fuerzas sociales a través de diferentes procesos organizativos exponía la grave crisis de las instituciones del orden jurídico-político de la sociedad colombiana. Nuevas fuerzas políticas, como la Unión Patriótica, el sindicalismo, el movimiento campesino de los ochenta, el movimiento de mujeres, los estudiantes, los afrocolombianos e indígenas, quienes venían de un largo trasegar, encontraban en esta década un ambiente político propicio para posicionar sus propuestas sociales y políticas.

⁵ las organizaciones campesinas del Chocó se orientaban hacia la protección, el control y el acceso al territorio y sus recursos naturales. Asociaciones culturales trataban de consolidar procesos de conciencia colectiva a partir de las tradiciones estéticas y expresivas, mientras que las asociaciones de productores defendían su ingreso en situaciones hostiles de mercado. Grupos de intelectuales trataban de articular los reclamos por justicia social, con fortalecimiento de la conciencia étnica o la inclusión de la población negra en espacios de ciudadanía.

⁶ Segundo Wabgou et al. (2012), esta organização é considerada por alguns setores das populações afrocolombianas como a mãe de quase todas as organizações afro na Colômbia.

⁷ Comunidade religiosa.

⁸ Espécie de árvores que crescem especialmente em zonas húmidas e alagadas.

⁹ Desde mi punto de vista son diferentes. O sea son como tres vertientes de los tres ríos. En el Atrato [ACIA] no era ni étnico ni territorial, era una lucha ambiental por los recursos naturales, entonces ellos se organizan en torno al manejo de la madera, en torno al manejo del arroz y el catival y la comercialización del plátano [...] y el pescado. Y era más en torno al manejo de los recursos naturales. Por eso su teoría fue la constituirse en organizaciones campesinas que creaban cooperativas para la comercialización de eso y su máximo horizonte se puso en la de generar un área de distrito especial, un área de manejo especial. La de ACABA [...] el pensamiento cimarrón de la dimensión étnica con el territorio, en cambio ACADESAN sí partió fue de la tierra.

¹⁰ El río se vuelve el espacio social *per se* de interacciones humanas cotidianas y el referente simbólico de la identidad de la gente y de los grupos que se han asentado en sus orillas. El río corre además por las imaginaciones de las comunidades negras y se ve reflejado en las múltiples formas discursivas en que ellas se refieren a su entorno y su mundo, adquiriendo

el río así un papel central en los procesos de identificación colectiva.

¹¹ Em junho de 1987 a ACIA convocou o Primeiro Fórum pela Defesa dos Recursos Naturais, no povoado de Buchadó, onde além das comunidades do rio *Atrato*, participaram vários representantes do governo. Nessa ocasião, a reivindicação era pelo território e o direito que os *camponezes negros* tinham sobre esses territórios e seus recursos naturais. No chamado *Acuerdo 20 de Buchadó* se estabeleceu um território de quase 800 mil hectares para ser manejado pela ACIA, em conjunto com algumas instituições estatais. Um ano depois, diante do não cumprimento do referido acordo por parte do governo, a ACIA convocou novo fórum em *Bellavista*, onde se abordou, pela primeira vez, a questão étnica como base para as reivindicações. Nessa ocasião foram elaborados documentos onde, nos moldes de um laudo antropológico, eram descritas suas tradições, costumes e história.

¹² Foi uma proposta surgida do movimento estudantil ante as eleições de 1990, na que se propunha incluir um sétimo voto no que se solicitaria a reforma constitucional mediante convocatória a Assembleia Nacional Constituinte.

¹³ Telegrama enviado à ANC, solicitando a inclusão da proposta de seu reconhecimento como grupo étnico e a titulação dos seus territórios, na nova constituição. Foi chamado o *Telegrama Negro*, com a mensagem *Diganle sí a las propuestas de las comunidades negras*.

¹⁴ Artículo Transitorio 55. Dentro de los dos años siguientes a la entrada en vigencia de la presente Constitución, el Congreso expedirá, previo estudio por parte de una comisión especial que el Gobierno creará para tal efecto, una ley que les reconozca a las comunidades negras que han venido ocupando tierras baldías en las zonas rurales ribereñas de los ríos de la Cuenca del Pacífico, de acuerdo con sus prácticas tradicionales de producción, el derecho a la propiedad colectiva sobre las áreas que habrá de demarcar la misma ley (COLOMBIA, 1991).

¹⁵ Os *Consejos Comunitarios* são entidades étnico-territoriais, figuras de governabilidade local, que como *persona jurídica ejercen la máxima autoridad de administración interna dentro de las Tierras de las Comunidades Negras* (COLOMBIA, 1995), principalmente administram o território e dirimem conflitos da comunidade. A formação dos *Consejos Comunitarios* representa um requisito imprescindível para aceder ao título de propriedade coletiva (AGUDELO, 2005). Segundo Villa (2004), são uma unidade de governo, instância e planejamento de um território, comunidade o conjunto de comunidades.

¹⁶ Refere-se à multiplicidade de atividades econômicas que segundo Arocha (COMISSÃO ESPECIAL DE COMUNIDADES NEGRAS, 1993), configuram uma produção polivalente: agrícola-mineradora, agrícola-mineradora-pesqueira, agrícola-criadora de animais, agrícola-mineradora-madeira, etc.

Liliana Gracia Hincapié

Antropóloga

Mestrado em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Maranhão (UFMA)

Funcionária da Universidade Nacional da Colômbia

E-mail: lilianagracia@gmail.com

Universidade Nacional da Colômbia

Carrera 45, 26-85, Edif. Uriel Gutiérrez, Bogotá D.C., Colombia