

RECONHECIMENTO X (DES) CONHECIMENTO: o lugar da diferença na política pública para "afrodescendentes" em Bogotá

Elizabeth Maria Beserra Coelho ¹

Ruby Esther León Díaz²

RESUMO

O reconhecimento constitucional da "diversidade étnica y cultural" da Colômbia propiciou a construção de uma política pública direcionada aos "afrodescendentes". Na sua proposta, essa política considera vários aspectos relacionados aos direitos coletivos e ao respeito às particularidades culturais dos "afrodescendentes", visando a sua reprodução cultural. Porém, discursos de alguns dos gestores da Política expressam o descompasso entre a proposta de reconhecimento da diversidade e o interesse em garantir a unidade e universalidade das intervenções.

Palavras-chaves: diversidade étnico-cultural, políticas públicas, multiculturalismo.

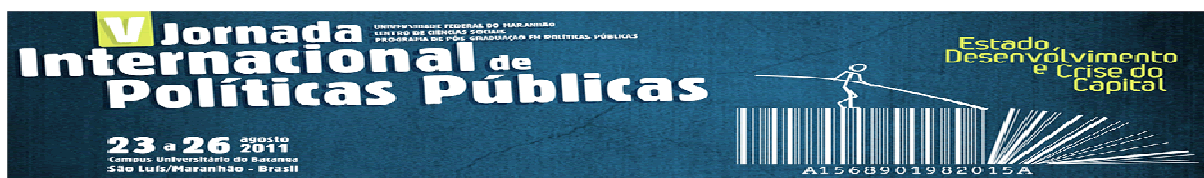
ABSTRACT

The constitutional recognition of ethnic cultural in Colombia led to the construction of a public policy directed at "afrodescendent". In its proposal, the policy consider various aspects related to collective rights and respect the cultural particularities of the ""afrodescent", seeking their cultural reproduction. However, speeches by some of the managers of the policy express the gap between the proposed recognition of diversity and interest in ensuring the unity and universality of interventions

Keywords: diversity, public politics, multiculturalism

¹ Doutora. Universidade Federal do Maranhão (UFMA). betac@elo.com.br

² Mestre. Universidade Federal do Maranhão (UFMA). restherleond@gmail.com



INTRODUÇÃO

O interesse central desse artigo é levantar alguns questionamentos em relação à “Política Pública para Población Afrodescendiente residente em Bogotá” (PPPARB) e apontar alguns descompassos entre as propostas para o “reconhecimento e proteção da diversidade étnica y cultural”, presentes no discurso oficial e as ações que até então tem sido propostas para efetivar a referida Política. A análise centra-se no discurso da Política e nos depoimentos de alguns gestores³ estatais dessa Política Pública e de pessoas envolvidas na sua formulação⁴.

A DIVERSIDADE NA COLÔMBIA

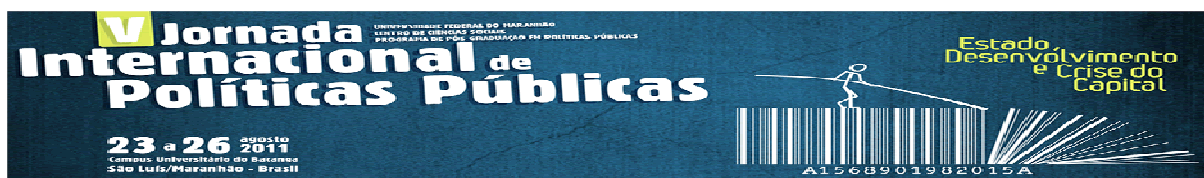
Na Colômbia a população está constituída por 41.468,34 pessoas. Segundo o Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas – DANE, deste total, 10,50% são afrocolombianos (Rodríguez Palau, 2006). Na capital do país, segundo estimativas da prefeitura de Bogotá e de algumas lideranças negras, esta população atinge de 10% a 15% da população, o que significa um milhão de pessoas negras, aproximadamente.

Esta configuração populacional é produto de processos históricos e contemporâneos de assentamento das pessoas negras na cidade. Os processos históricos remetem, como em muitos países da América, ao Tráfico Negreiro e à Escravidão, que desde o século XVI foi uma das principais estratégias para a reprodução do sistema colonial no continente. De maneira contemporânea, a ampliação da presença de pessoas negras nas cidades andinas tem como explicação processos de deslocamento forçado, produto da violência gerada pelo conflito armado entre o Estado, as guerrilhas e os grupos paramilitares (Cf Rodríguez, Alfonso e Sierra, 2009).

A presença de pessoas negras –associada a outras expressões da diversidade– configuram o país como multicultural, multinacional e multiétnico (Kymlicka, 1996). Multicultural porque reúne uma grande “gama de grupos sociais não étnicos que, por múltiplas razões, tem

³ Estes relatos fazem parte de 30 entrevistas semi-estruturadas realizadas entre fevereiro e julho a gestores da Política, lideranças e pessoas consideradas beneficiárias de algumas ações decorrentes da Política.

⁴ As reflexões que apresentamos fazem parte da dissertação “Unidade *versus* Diversidade: compassos e descompassos da Política para “afrodescendentes” em Bogotá” (I-2011) para optar ao título de mestre em Políticas Públicas (UFMA).



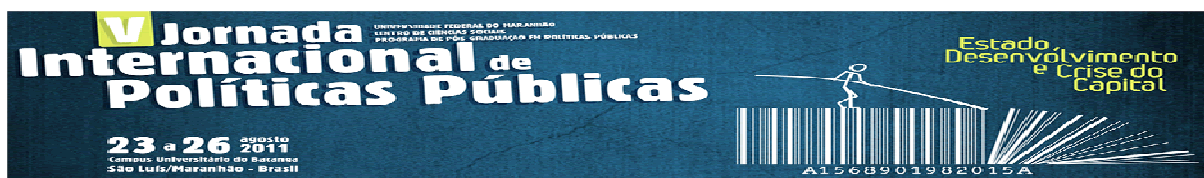
“sido excluídos ou marginalizados do núcleo majoritário da sociedade” (deficientes, homossexuais, mulheres, camponeses, entre outros) (Kymlicka, 1996, p. 35).

Por sua vez, a multinacionalidade do Estado colombiano se encontra configurada pelas minorias nacionais, ou seja, “sociedades distintas e potencialmente auto-governadas incorporadas por um Estado mais amplo” (Kymlicka, 1996, p. 37). Na Colômbia não existe uma nação homogênea como se tem pretendido instaurar com as idéias de mestiçagem e identidade nacional. Existem “minorias nacionais” que foram vítimas da imposição de um Estado, desde a Colônia, mas que mantêm “o desejo de continuar sendo sociedades distintas da cultura majoritária da qual fazem parte” (Kymlicka, 1996, p. 25). Alguns povos indígenas colombianos e os “*raizales*”⁵ podem ser analisados com base nessa categoria de minoria nacional.

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

Os “afroamericanos” –denominação usada por Kymlicka- não podem ser tratados nem como minorias nacionais, nem como grupos étnicos, embora constituam a multiculturalidade na Colômbia. Na proposta do autor, configuram um “grupo etnocultural” que procede de diversas culturas africanas. Ao contrario dos grupos étnicos, os membros deste grupo foram trazidos para a América involuntariamente como escravos e ainda se lhes impediu de integrar-se nas instituições da cultura majoritária. Na América, os afroamericanos que pertenciam a uma mesma etnia foram dispersados, tendo sido proibida qualquer “tentativa de recriar sua própria cultura”. Tampouco se lhes permitiu “manter suas línguas ou culturas de origem ou criar novas associações e instituições culturais. Não tinham sua própria pátria ou território e foram segregados fisicamente” (Kymlicka, 1996, p. 44). Este conjunto de elementos constitutivos da diversidade dos “afroamericanos” explica a pluralidade de sua diferença étnico-racial e de suas demandas ante o Estado.

⁵ Os *raizales* são pessoas nativas do arquipélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina. Grande parte desta população fala inglês crioulo e tem como religião o protestantismo.



BOGOTÁ E O PROCESSO DE CONSTRUÇÃO DE UMA AGENDA ÉTNICO-RACIAL PARA “OS AFRODESCENDENTES”

Bogotá se configura como um Distrito Capital (DC) ⁶, com regime especial de autonomia em termos políticos, fiscais e administrativos. A cidade é uma entidade territorial especial que se encontra dirigida por um governo distrital conformado pelo prefeito (e a equipe de secretários-as), o “Concejo de Bogotá” e as “Juntas Administradoras Locales”.

Desde 2005 em Bogotá vem se dando um processo de agendamento de temáticas relacionadas com o reconhecimento dos “afrodescendentes”. Isto em decorrência de mandatos constitucionais declarados nos inícios dos anos 90’s, agendas políticas internacionais entorno à defesa da diversidade cultural, a pressão e gestão política de algumas lideranças e organizações de pessoas negras na cidade.

A construção da “Política Pública para Población Afrodescendiente residente em Bogotá” (PPARB) foi se dando num processo que teve início com o Acordo nº 175, em 2005 e até agora tem como ultimo referente oficial o “Plan Integral de acciones afirmativas para el reconocimiento de la diversidad cultural y la garantía de los derechos de los y las afrodescendientes”, em 2010. O Acordo nº 175/2005, expedido pelo “Concejo de Bogotá”, estabeleceu a definição da política pública, seu alcance e responsabiliza o prefeito da cidade pela sua formulação. Um ano depois, em 2006, ocorreu a divulgação da referida política através de um documento inicial da PPPARB, emitido pela prefeitura de Bogotá. Este consiste de uma ata de articulação assinada pelo prefeito da época –Luis Eduardo Garzón-, por alguns-mas funcionários-as⁷ da prefeitura e por vinte e dois representantes da Comissão Consultiva Distrital para Comunidades Negras (CCDCN). A versão oficial da PPPARB foi promulgada somente dois anos depois, em 2008, mediante os Decretos nº 151 e nº 403, descumprindo o prazo inicialmente estabelecido (seis meses). Outros documentos promulgados pela prefeitura em 2010 estão relacionados ao Plano Integral de Ações Afirmativas (PIAA), que é o mecanismo para a implementação da PPPARB.

A PPPARB se propõe como um marco para agir em favor do reconhecimento e da proteção da diversidade étnica e cultural. Os eixos sobre os quais pretende levar a cabo essa

⁶ No país existem somente quatro distritos. O Distrito Capital de Bogotá, o Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias, o Distrito Cultural e Histórico de Santa Marta e o Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla

⁷ Secretario de Governo, Diretora do DABS e a Diretora do DAPD.



finalidade são os direitos humanos fundamentais e os direitos históricos e contemporâneos dos grupos étnicos. Nos documentos que oficializam a política⁸ é recorrente um discurso que promove a valorização da diferença representada pelos “afrodescendentes”, chegando a reconhecer um conjunto de direitos coletivos para garantir sua identidade cultural e a autonomia em seus assuntos comunitários, como pode ser observado em três (3, 4 e 8) das oito linhas da ação da Política como mostramos a seguir:

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

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

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

2. Fortalecimiento de la cultura de la población afrodescendiente.

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

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

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

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

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

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

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

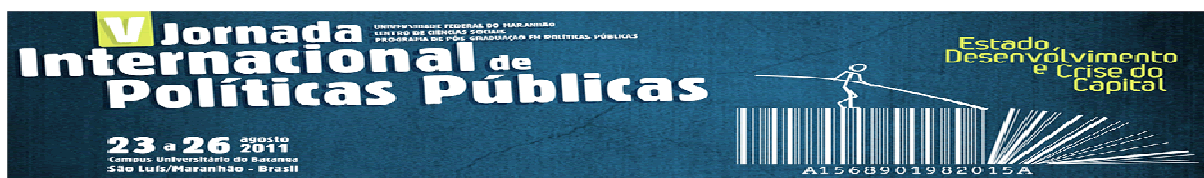
6. Reconocimiento y apoyo a las iniciativas de los afrodescendientes, relacionadas con la acción política no violenta, la resistencia civil y la solución política del conflicto armado.

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

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

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

⁸ Decretos 151 e 403, de 2008 expedidos pelo prefeito da cidade.



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

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

Este discurso em favor do reconhecimento é recorrente em várias partes da PPPARB, sugerindo a garantia da reprodução da diferença expressa pelos “afrodescendentes”. Não obstante, no texto da Política existem contrapontos à idéia de reconhecimento da diferença, especialmente no que tange à sua gestão ser efetivada no âmbito da estrutura do Estado preexistente. Também, encontramos outros contrapontos à proposta da Política ao comparar seu discurso legal e normativo com o discurso dos gestores estatais envolvidos na sua dinâmica de formulação e implementação.

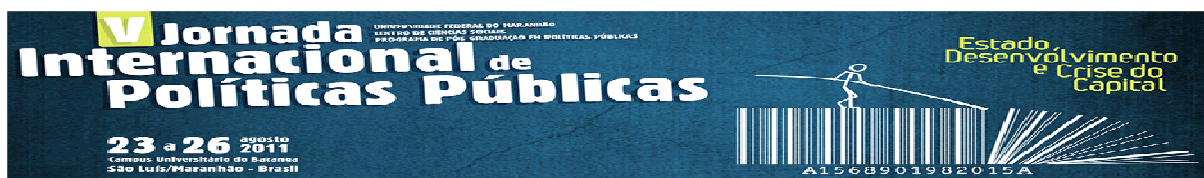
DESCOMPASSOS DA PPPARB

O discurso de alguns dos gestores entrevistados expressa uma tensão em relação ao ideal de reconhecimento da diferença expresso, de maneira recorrente, nos decretos que formalizam a PPPARB. Alguns gestores consideram que a Política deve se centrar exclusivamente em dar resposta às condições de desigualdade socioeconômica das pessoas negras. Nesse sentido, consideram que as pessoas negras devem ser alvo das intervenções de assistência social à pobreza, como propõe um funcionário da prefeitura de Bogotá:

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

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

Esta ênfase da intervenção na situação de “marginalidade” e na perspectiva socioeconômica expressa um descompasso em relação à idéia de reconhecimento. Isto porque, para muitos gestores, a PPPARB deve focar unicamente as questões sociais e econômicas que impedem as pessoas negras o acesso à cidadania. O problemático desta interpretação é



desconsiderar as intervenções voltadas para as demandas de reconhecimento da diferença, que vão além da igualdade. Para alguns gestores, as estruturas burocráticas existentes – construídas desde lógicas culturais da maioria- não devem ser alteradas e devem ser evitadas as ações diferenciadas promovidas pelo o Estado:

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

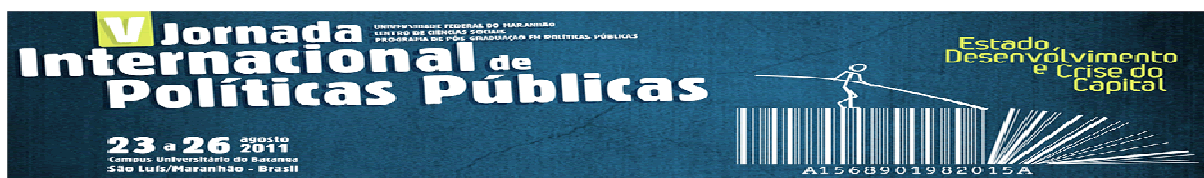
Então quando começam a dizer queremos ter um restaurante comunitário para a gente, para os afros, isso é uma tendência para se auto-segregar. Porque se estamos num processo de construção de interculturalidade, o melhor seria que nas creches publicas também se envolva o elemento da comida que agrada as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

A rejeição à proposta de novas estruturas burocráticas que respondam à especificidade da diferença étnico-racial com ações diferenciadas tem a ver, como sugere o depoimento acima, com o receio em relação ao reconhecimento radical da diversidade. De maneira particular, coloca-se o temor em relação às possíveis conseqüências de um trato distinto: segregação, discriminação e guetificação da sociedade bogotana.

A questão que colocamos centra-se na desconsideração de um conjunto de necessidades que vão além da pobreza, na medida em que são priorizadas ações de inclusão via intervenções universalistas e genéricas.

Outra questão que expressa um descompasso com algumas das propostas da PPPARB tem a ver com a desconsideração da diversidade interna ao conjunto das pessoas negras que moram em Bogotá. Nos documentos que constituem a PPPARB, ressalta-se, de maneira significativa, que o processo de construção dessa política ocorreu de forma articulada entre o Estado e representantes dos chamados “afrodescendentes” congregados na Consultiva Distrital de Comunidades Negras (CCDCN). Para algumas lideranças e pessoas ditas beneficiárias da Política, a participação no processo de formulação desta foi reduzido a alguns representantes:

Lo que yo he visto... lo que pasa es que ahí [en la CCDCN] hay unas organizaciones que pertenecen a ese espacio y esas organizaciones pelean mucho el seguir perteneciendo a ese espacio, entonces no le dan la oportunidad a otras organizaciones - mucho menos a jóvenes- para que pertenezcan a esos espacios. (...) Creo que eso es más que todo porque ellos tienen posibilidades de acceder a los proyectos, a ellos les llega primero la información de acceso a los proyectos. Entonces ellos están como



«cómo se beneficia mi organización, cómo se beneficia mi localidad». Entonces es como un espacio muy egoísta, o sea caen en el yoísmo, solamente yo, mi grupo vamos a salir adelante, vamos a hacer esto, vamos hacer lo otro. Entonces por eso no dejan que otras personas, que otros grupos lleguen a ese espacio. Lider MSNA, mulher, jovem afrocolombiana, I-2010.

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

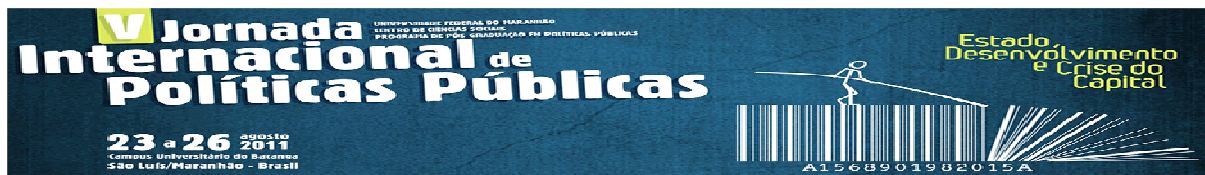
Essa crítica efetivada por pessoas negras “beneficiárias” de algumas das ações da PPPARB, sugere questionamentos a respeito da participação das pessoas negras no processo de sua elaboração e do reconhecimento da diversidade que constitui os denominados “afrodescendentes” e suas respectivas demandas. A denominação “afrodescendentes” utilizada no texto da Política, desconsidera múltiplas formas de auto-atribuição que fomos encontrando no desenvolvimento da pesquisa: afrocolombianos, negros, palenqueros, afrobogotano. Isso implica na construção de uma categoria genérica que desconsidera as particularidades das diferentes expressões da diversidade étnico-racial em Bogotá.

Há um descompasso na implementação das propostas da PPPARB, desvirtuando a idéia de se constituir numa política diferenciada que respeite o status de “grupo étnico”.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A PPPARB é a primeira tentativa de reconhecimento da diferença étnico-racial em contextos urbanos. Nos documentos que a constituem sustenta-se num discurso que valoriza e reconhece a existência de diferenças “étnicas e culturais”, que devem ser alvo da intervenção do Estado para garantir sua reprodução. Não obstante, em algumas narrativas de gestores da Política esta idéia de reconhecimento parece se dissolver nos discursos da igualdade genérica. Ou seja, existe um aprimoramento das idéias de geração de intervenção social e econômica que desconsideram as demandas oriundas da diferentes expressões da diversidade étnico-racial.

A implementação da Política para “afrodescendentes”, por parte de alguns de seus gestores, conduz a homogeneizações e apaga as diversidades étnico-raciais. Este movimento



se dá através da consideração das pessoas negras exclusivamente como pessoas em condição de pobreza ou vulnerabilidade social e econômica. O problemático dessa ênfase se encontra em desconsiderar e subestimar as particularidades étnico-raciais na cidade, que foram, formalmente reconhecidas pelo Estado distrital nos documentos que constituem a PPPARB.

Os descompassos entre os discursos do Estado, expressos pela normatividade, e as narrativas de gestores da política remetem à complexidade da implementação prática de políticas que se propõem diferenciadas. As idéias de “respeito e proteção da diversidade” tem um alcance relativo e se encontram submetidas às idéias sobre a unidade da “nação” colombiana.

REFERENCIAS

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

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

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

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