

ESTADO E COMUNIDADES QUILOMBOLAS NO PÓS-1988

André Augusto Brandão¹

Amanda Lacerda Jorge²

Introdução

As comunidades quilombolas aparecem na agenda das políticas públicas brasileiras a partir de 1988, mais especificamente quando estas são nomeadas (e, portanto, começam a ganhar alguma visibilidade) em dois momentos da Constituição Federal, a saber: a) no artigo 216: “§5º Ficam tombados todos os documentos e os sítios detentores de reminiscências históricas dos antigos quilombos” e; b) no artigo 68 do Ato das Disposições Transitórias (ADCT): “Aos remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o estado emitir-lhes os títulos definitivos”.

De forma muito geral, as comunidades remanescentes de quilombos podem ser definidas como grupos sociais que carregam uma presunção de ancestralidade negra e se caracterizam pela organização em torno de uma identidade étnica diferenciada. Além disto, dependem de seus territórios ancestrais para a viabilização de sua reprodução física, social, econômica e cultural.

Sabemos que, nas últimas décadas, as discussões públicas e as ações políticas, ancoradas em perspectivas tipicamente multiculturais, têm invadido a cena pública brasileira. Neste campo, as questões relacionadas às relações raciais e aos problemas

¹ Doutor em Ciências Sociais. Professor da Escola de Serviço Social da Universidade Federal Fluminense. Email: aapbuff@globo.com

² Doutoranda em Política Social pela Universidade Federal Fluminense. Email: amandalacerdajorge@hotmail.com

advindos das desigualdades entre os grupos de cor ou raça se destacam.

Ainda não foi feito um inventário preciso dos bastidores da formulação do tão conhecido artigo 68 dos Atos das Disposições Transitórias da Carta Constitucional de 1988, que garantiu o direito à propriedade da terra aos quilombolas. Seja como for, ali se nomeavam e se atribuíam direitos a um heterogêneo conjunto de comunidades de predominância negra que, salvo raras exceções, ainda não se pensavam, naquele momento, como remanescentes das comunidades quilombolas. Mais especificamente, estamos afirmando que na constituição de 1988, não se tratava de disponibilizar direitos para quilombolas, mas para populações predominantemente negras (naquele momento pressupostas como exclusivamente rurais³), que tinham descendência em antigos grupos que ocuparam territórios específicos e ali permaneceram, resistindo ao longo do tempo a iniciativas variadas de expulsão.

Por outro lado, a definição e a própria imagem de quilombo subjacente, seja ao texto constitucional, seja ao próprio senso comum nacional em 1988, ligava tais comunidades a ocorrências de fugas de escravos e constituição a partir daí de comunidades isoladas que resistiram a ações de recaptura. Para a maioria dos brasileiros, naquele ano de 1988, a representação do termo quilombo estava ainda ancorada em Palmares e seu grande herói Zumbi. Tratava-se, portanto, muito mais de um estereótipo do que de uma leitura empírica da realidade destas populações.

No entanto, as comunidades que começam, a partir de 1988, a reivindicar a condição de quilombola, eram não somente aquelas oriundas de processos de fuga de escravos (como as que habitam a região do Alto Rio Trombetas, em Oriximiná-PA), mas também comunidades formadas a partir de variadas formas históricas, como por exemplo, ocupações por escravos e ex-escravos de áreas abandonadas pela exploração econômica (como no caso das comunidades hoje situadas em Alcântara, no Maranhão); ocupação

³ Em período posterior, inúmeras comunidades urbanas, em vários pontos do Brasil, também passaram a demandar a propriedade de seus territórios a partir da adesão à identidade quilombola. Algumas destas já receberam seus títulos de propriedade, como por exemplo a Família Silva em Porto Alegre-RS e a Chacarã das Rosas em Canoas-RS.

de áreas doadas a famílias de ex-escravos ou mesmo compradas por estes, e posterior resistência a iniciativas de expulsão ou apropriação da terra (o que parece ser o caso da comunidade que hoje ocupa parte da Ilha de Marambaia no Estado do Rio de Janeiro ou da comunidade de Mata Cavalo, em Nossa Senhora do Livramento, no Mato Grosso); e comunidades oriundas de processos de migração de grupos negros que fugiam da seca no semiárido (como a comunidade de Furnas dos Baianos em Aquidauana no Mato Grosso do Sul). Obviamente, estes formatos acima apresentados não esgotam as possibilidades de produção identitária capaz de agregar os grupos que seriam, no presente, as comunidades quilombolas, mas nos dão um exemplo da intensa variedade de características constitutivas desta parte da população que foi, de forma ampla e imprecisa, nomeada na constituição de 1988 (Brandão; Da Dalt; Gouveia, 2010).

Neste sentido, no processo de operacionalização do Artigo 68 do ADCT, a dificuldade de produção de direitos à posse da terra para as comunidades quilombolas ficou transparente. Isto porque, por um lado, as comunidades negras rurais (e depois também urbanas) existentes no Brasil não são homogêneas entre si. Na mesma direção, estas não constituem “fósseis arqueológicos” passíveis de serem submetidos a procedimentos precisos de medição para atestar a veracidade e cronologia de sua origem.

Do difícil diálogo entre os agentes públicos e da pressão do movimento negro e do nascente movimento quilombola, resultou um intenso debate acerca de como interpretar o termo “remanescentes das comunidades dos quilombos” que aparece na Constituição de 1988.

1.0 debate em torno da definição das comunidades quilombolas

As interpretações iniciais do texto constitucional caminharam explicitamente na direção de dificultar a operacionalização do artigo 68 e impedir o acesso à propriedade da terra pelas comunidades quilombolas. De fato, forças conservadoras instaladas no aparelho

de estado brasileiro garantiram a restrição do conceito de quilombo e, conseqüentemente, a diminuição do rol de comunidades que poderiam pleitear a titulação de seus territórios.

A partir da promulgação da Constituição Federal, a conjuntura política, portanto, colaborava para que o Estado se mostrasse alheio às demandas do que poderíamos chamar de “quilombos contemporâneos”. A intenção das forças contrárias à ampliação do rol de possíveis beneficiários do artigo 68 do ADCT parecia ser destituir o artigo constitucional de qualquer eficácia ou valor real. Este posicionamento se consolidou no Decreto N°. 3.912 de 2001, que visava a regulamentação do processo administrativo de identificação, demarcação e titulação dos territórios ocupados pelos quilombolas. Em seu 1º artigo, este decreto define:

Art. 1º Compete à Fundação Cultural Palmares – FCP iniciar, dar seguimento e concluir o processo administrativo de identificação dos remanescentes das comunidades dos quilombos, bem como de reconhecimento, delimitação, demarcação, titulação e registro imobiliário das terras por eles ocupadas
Parágrafo único. Para efeito do disposto no caput, somente pode ser reconhecida a propriedade sobre terras que:
I eram ocupadas por quilombos em 1888 e;
II estavam ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos em 05 de outubro de 1988.

Como vemos este ordenamento legal passa à Fundação Cultural Palmares, órgão do Ministério da Cultura, a responsabilidade pela titulação dos territórios a que se refere a Constituição Federal. Trata-se de incongruência que parece ter como fim último atrasar os processos necessários a regularização fundiária, uma vez que o Instituto Nacional da Colonização e Reforma Agrária (INCRA), autarquia federal, já desenvolvia ações neste campo há anos.

Mas o ponto principal a ser levantado é o caráter limitado que o Decreto N°. 3.912/2001 impôs ao processo de definição do que seria, na contemporaneidade, um quilombo. No texto, isso fica nítido: somente seriam consideradas para titulação as terras que foram ocupadas pelo menos em 1888 e que ainda estivessem

ocupadas em 05 de outubro de 1988. Deriva deste entendimento que seriam incluídas no rol de beneficiários do direito à terra somente os grupos que haviam começado a existir ainda no período imperial da história do país e que continuariam a ocupar seus locais de moradia e reprodução, quando a Constituição de 1988 veio a luz.

Essa interpretação, considerada como um retrocesso por aqueles que vinham traduzindo suas ideias e mobilizações a partir da perspectiva defendida pelas forças progressistas, foi logo rebatida. Para este outro grupo de intérpretes, o Estado não poderia ter transformado em Decreto tais noções restritivas. Primeiro, porque algumas comunidades “negras rurais” poderiam no momento não estar ocupando suas terras, por terem sido expulsas, ou por terem vendido por coação ou de forma irregular a propriedade na qual viviam. Assim “pessoas expulsas de suas terras, em qualquer momento, e que sejam consideradas comunidades remanescentes de quilombos, não podem ser excluídas, novamente, da abrangência do dispositivo constitucional” (BECKHAUSEN, 2007, p. 23).

O segundo ponto a ser levado em consideração, diz respeito à inconstitucionalidade da definição de uma data de ocupação, já que o Artigo 68 do ADCT não revela essa restrição, pois não apresenta qualquer marco cronológico quanto à antiguidade da ocupação, “nem determina que haja uma coincidência entre a ocupação originária e a atual” (DUPRAT, 2007, p. 32). O terceiro ponto é que o Decreto de 2001 não continha mecanismos institucionais que permitissem a desapropriação de terras privadas ou a indenização de terceiros, o que restringiria as titulações quilombolas apenas às terras públicas.

Para o movimento quilombola nascente, com o Decreto de 2001 o governo federal havia colaborado para que a “questão quilombola” fosse caracterizada como uma expressão meramente folclórica, como um fenômeno do passado colonial e imperial brasileiro. Na perspectiva destes, parecia que o Estado estava voltando a 1740, quando o Conselho Ultramarino havia caracterizado os quilombos como sendo locais situados em áreas despovoadas, onde habitavam mais de cinco negros que haviam

fugido (ALMEIDA, 2002). O Decreto, partindo dessa pressuposição, estaria impondo de forma ilegal aos quilombolas uma rigidez classificatória que descaracterizava o reconhecimento da diferença e da etnicidade.

Na perspectiva do movimento social e das forças progressistas, era o conjunto de valores, representações e modos de vida (DUPRAT, 2007), que deveriam ser levados em consideração para a definição das comunidades quilombolas, numa perspectiva que não remeteria mais ao passado. Nesta direção, Duprat (2007) lembra o dever do Estado brasileiro, como pluriétnico e multicultural, de assegurar aos diversos grupos nacionais os seus direitos de identidade própria.

O resultado da interpretação conservadora dos direitos territoriais dos quilombolas foi que, na vigência deste Decreto, as 38 titulações ocorridas, foram realizadas por institutos de terra estaduais (neste caso, especificamente o ITESP de São Paulo e o ITERPA do Pará) a partir de legislações destas unidades da federação. Nenhuma destas titulações foi decorrente da ação do INCRA ou da Fundação Cultural Palmares.

Somente dois anos após, o Decreto de 2001 foi revogado com a emissão do Decreto N.º. 4887/2003. Neste regulamento, emitido em consonância com as demandas do movimento quilombola e dos grupos sociais que trabalhavam pela efetivação do direito garantido pela Constituição Federal, há um esforço em produzir uma interpretação capaz de ampliar o rol de possíveis beneficiários do direito à terra.

Neste novo formato, a vinculação das comunidades quilombolas com um passado de fuga passa a ser somente um dos elementos a serem considerados no processo de emissão de títulos definitivos de propriedade. De fato, independente da forma como foi construída a comunidade (fuga, ocupação de territórios sem proprietários, ocupações de territórios abandonados pelos antigos proprietários, heranças, doações, migrações, etc.), o importante passa a ser a existência de uma continuada reprodução material e cultural. É nesta direção, portanto, que a legislação começa a

interpretar de forma diferenciada o termo "remanescentes das comunidades dos quilombos".

Mais especificamente, o Decreto Nº. 4.887, de 20 de novembro de 2003, em seu artigo 2º considera:

Remanescentes das comunidades dos quilombos os grupos étnico-raciais, segundo critérios de auto atribuição, com trajetória histórica própria, dotados de relações territoriais específicas, com presunção de ancestralidade negra relacionada com a resistência à opressão histórica sofrida.

Parágrafo 1º. Para os fins deste Decreto, a caracterização dos remanescentes das comunidades dos quilombos será atestada mediante auto definição da própria comunidade.

Parágrafo 2º. São terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos as utilizadas para a garantia de sua reprodução física, social e cultural.

Mais à frente, o mesmo decreto, em seu artigo 3º, aponta que esta autodefinição deverá ser inscrita no Cadastro Geral de Comunidades Quilombolas que é mantido pela Fundação Cultural Palmares. Esta última, por sua vez, deverá expedir a certidão respectiva, na forma do regulamento.

O Decreto ensejou que o INCRA produzisse, quase dois anos depois, uma Instrução Normativa específica (Número 20, de 19 de setembro de 2005) para regulamentar os procedimentos relativos a tal inscrição no Cadastro Geral. Neste documento, é reafirmado o conceito de "remanescentes das comunidades dos quilombos" e o de "terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos", que aparecem no Decreto de 2003. No item "certificação" foram definidas as seguintes diretrizes:

Artigo 7º A caracterização dos Remanescentes das Comunidades de Quilombos será atestada mediante auto definição da comunidade.

Parágrafo 1º. A auto definição será demonstrada através de simples declaração escrita da Comunidade interessada, nos termos do artigo 2º do Decreto 4.887/2003.

Parágrafo 2º. A auto definição da Comunidade será certificada pela Fundação Cultural Palmares- FCP, mediante Certidão de Registro no Cadastro Geral de Remanescentes das Comunidades de Quilombos do referido órgão, nos termos do parágrafo 4, do artigo 3, do Decreto 4.887/2003.

Parágrafo 3º. O processo que não contiver a Certidão de Registro no Cadastro Geral de Remanescentes das Comunidades de Quilombos da FCP será remetido pelo INCRA, por cópia, àquela Fundação, para providências de registro, não interrompendo o prosseguimento administrativo respectivo.

Mas como se dá o processo de garantia da propriedade da terra aos remanescentes de quilombos? Como vimos, o Decreto N°. 4.887/2003, é fundamental no sentido de regulamentar os elementos legais previstos na constituição de 1988, relativos aos direitos territoriais das comunidades quilombolas. A partir de tal decreto, o INCRA passa a ser o órgão com competência, no âmbito federal, para realizar a titulação dos territórios quilombolas. Ainda que os estados e municípios, bem como o Distrito Federal também possam realizar as titulações em suas respectivas esferas.

No processo de titulação, compete às comunidades interessadas o envio ao INCRA de solicitação de abertura dos procedimentos para a regularização dos territórios. Nesta solicitação, a comunidade já deve apresentar sua Certidão de Registro junto a Fundação Cultural Palmares. A partir disto, o INCRA produz o Relatório Técnico de Identificação e Delimitação do Território. Este Relatório pode sofrer contestações, que ensejam análises e julgamentos. Quando aprovado em definitivo, é publicada a portaria de reconhecimento que declara os limites do território quilombola.

Com a portaria, é possível fazer, quando necessário, a “desintrusão” do território, por meio da retirada de ocupantes não quilombolas, mediante desapropriação e/ou pagamento de indenização. Somente a partir daí pode ser emitido o título de propriedade à comunidade. Este título delimita o território no qual a comunidade historicamente viabilizou sua reprodução econômica, social e cultural. Este território titulado é de propriedade coletiva,

inalienável e pró-indiviso, sendo registrado em nome da associação de moradores (em geral, uma associação comunitária) da área.

Ao lado da vigência desta nova interpretação acerca do que seriam as comunidades quilombolas, tem início um processo de alargamento da agenda da política pública de matriz social em direção a este grupo. Neste artigo, vamos mapear este processo por meio de dois atores institucionais, a Secretaria de Políticas para a Promoção da Igualdade Racial (SEPPPIR) e o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS).

2. A Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial e as comunidades quilombolas

As diversas iniciativas que têm como público-alvo as comunidades quilombolas, assim com a instituição de novas agências que passam a se envolver com a questão, nos permitem avaliar o grau de importância que estes recém-criados sujeitos de direitos passam a ter frente à agenda social brasileira.

É possível notar que ações relacionadas a estes grupos, no campo do Estado, aparecem com mais frequência na esfera do poder executivo, e acabam ganhando aprofundamentos com a criação da Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial. A partir do ano de 2003, para além de questões relacionadas à titulação territorial, ou à preservação cultural destas comunidades, uma agenda social quilombola passa a ser construída, com tópicos relacionados à prestação de serviços públicos e acesso a políticas sociais e com o envolvimento de diversos ministérios e órgãos federais.

A SEPPPIR foi instituída no ano de 2003, por meio da lei nº 10.678, como órgão de assessoramento direto da Presidência da República Brasileira⁴. Na definição legal, as principais funções da secretaria estão baseadas na formulação, coordenação e articulação de políticas e diretrizes para a promoção da igualdade racial, com o

⁴ Em outubro de 2015 a SEPPPIR perdeu o *status* de ministério que possuía desde sua criação e foi incorporada ao novo Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial e dos Direitos Humanos.

objetivo de garantir a proteção dos direitos de indivíduos e grupos raciais e étnicos.

A criação da SEPPIR teve como referência política o Programa Brasil sem Racismo, lançado em 2003. Este destacou a necessidade de políticas que agissem no campo das desigualdades raciais. Tais políticas deveriam estar voltadas para as áreas do trabalho, da educação, da renda, da saúde, da cultura, das relações de gênero e das relações internacionais; tendo em vista a população negra do Brasil e a situação de desigualdade social vivida por este grupo.

Ao realizar uma consulta direta ao documento que dá origem ao Programa Brasil sem Racismo, encontramos um tópico inteiro dedicado à “questão quilombola”. Neste momento, já aparecem referências às comunidades quilombolas, com propostas que seriam melhor detalhadas após a criação da SEPPIR e do Programa Brasil Quilombola, como veremos. Mas no Brasil sem Racismo, os quilombos são apresentados como símbolos de resistência histórica, com destaque para o quilombo dos Palmares e a figura de Zumbi.

O documento citado acima afirma que as comunidades remanescentes de quilombos são encontradas em todo o território nacional e que gozam de reconhecimento oficial como detentoras de direitos culturais e históricos. Estes direitos estariam assegurados pelos artigos 215 e 216 da Constituição Federal e pelo artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. O documento também ressalta que muitas comunidades negras rurais já foram reconhecidas como quilombolas, mas ainda não receberam os títulos de propriedade de seus territórios (BRASIL SEM RACISMO, 2002).

É possível afirmar, portanto, que este Programa é o ponto de partida da inscrição da “questão quilombola” no rol de outras políticas, para além dos aspectos agrários e culturais. No entanto, no ano de 2003, além da criação da SEPPIR, mais um movimento importante é realizado no campo da ação estatal acerca da promoção da igualdade racial.

Trata-se do Decreto N°. 4.886/2003 que instituiu a Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial (PNPIR). Este decreto define com mais detalhes o papel da SEPPIR na esfera do poder

executivo: caberia a esta, a função de coordenação de ações e a articulação institucional necessária à implementação de políticas que tivessem como alvo a população negra brasileira. Os objetivos da Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial (PNPIR) seriam reduzir a desigualdade racial no Brasil, reconhecer os direitos pluriétnicos, garantir o reconhecimento das religiões de matriz africana e coibir ações discriminatórias em todas as suas formas. Especificamente no que concerne às comunidades quilombolas, a PNPIR lista as ações que deveriam ter como público-alvo estes grupos. Entre estas encontramos o apoio às comunidades remanescentes de quilombos; o incentivo ao protagonismo da juventude quilombola; o apoio aos projetos de etnodesenvolvimento das comunidades quilombolas; o desenvolvimento institucional em comunidades remanescentes de quilombos e o apoio sociocultural a crianças e adolescentes quilombolas. É possível notar que a caracterização dos quilombos como resquícios históricos ainda se fazia presente entre os formuladores das políticas que estavam sendo inseridas nesta agenda, pois havia a forte defesa da perspectiva de que estas comunidades deveriam ser preservadas, principalmente do ponto de vista cultural.

Será no ano de 2004, que os marcos da política de Estado destinada aos quilombolas se consolidam de fato. Isto porque, é neste ano que a SEPPIR institucionaliza o Programa Brasil Quilombola⁵. Este apresentava um caráter “transversal”, por trazer em seu bojo a previsão de envolvimento de vários órgãos responsáveis pela execução e gestão de políticas na área da desigualdade racial, social e cultural.

O programa foi pensado a partir de quatro eixos de intervenção. Assim, suas ações deveriam abranger:

a) a regularização fundiária (emissão do título de propriedade das terras);

⁵ Vale lembrar que as primeiras ações deste Programa foram realizadas nas comunidades quilombolas Kalunga, situadas no estado de Goiás.

b) a infraestrutura e os serviços (obras de infraestrutura e construção de equipamentos com o objetivo de atender as demandas das comunidades);

c) o desenvolvimento econômico e social (consolidação de um modelo de desenvolvimento sustentável, baseado nas características territoriais e na identidade coletiva, visando a sustentabilidade ambiental, social, cultural, econômica e política dos quilombolas) e por fim,

d) o controle e a participação social (construção de uma participação ativa dos representantes das comunidades, promovendo o envolvimento destes no monitoramento de direitos e políticas para os quilombolas).

O texto que apresenta o programa ressalta que, no imaginário social, o quilombo teria desaparecido após 1888. No entanto, essa falsa ideia, decorreria da estratégia de isolamento dessas comunidades. A maior parte das comunidades quilombolas teriam vivido em uma situação de invisibilidade, para garantir a sua sobrevivência como um “grupo organizado com tradições e relações territoriais próprias (...) significativas para a construção e atualização de sua identidade étnica, cultural, reprodução física e social” (SEPPPIR, PROGRAMA BRASIL QUILOMBOLA, 2004, p. 6). Assim, somente nos dias atuais, a partir do dispositivo jurídico presente na Constituição Federal de 1988, é que os quilombolas tiveram o reconhecimento da sua existência e de seus direitos, obtendo visibilidade perante a sociedade brasileira.

Este conjunto de discursos sobre as comunidades quilombolas ganha maior direcionamento no ano de 2007, a partir do Decreto N°. 6.261, que tem como objeto a definição de ações integradas para a constituição da Agenda Social Quilombola, no âmbito do Programa Brasil Quilombola. A promessa aí presente diz respeito à consolidação de um leque mais amplo de ações, com a previsão de envolvimento de outros ministérios e secretarias federais, com políticas voltadas para o acesso à terra, infraestrutura e qualidade de vida, inclusão produtiva e desenvolvimento local e cidadania.

No âmbito da efetivação de políticas, programas e ações voltadas para os quilombolas, é interessante analisar os relatórios de

gestão da SEPPIR, entre 2009 e 2013. Estes mostram a construção de um leque amplo de propostas de políticas governamentais. Nesta direção, considerações sobre a territorialidade e a forma peculiar como esses grupos mantêm e reproduzem suas identidades étnicas, foram os elementos delineadores utilizados para a proposição das ações públicas que deveriam ser realizadas.

Contudo, o interessante a notar é que os relatórios mostram que o alcance das ações da Agenda Social Quilombola foi sendo ampliado progressivamente. Por exemplo, até o ano de 2010, os beneficiários desta agenda pertenciam aos estados do Maranhão, Pará, Minas Gerais, Bahia e Pernambuco. A partir do ano de 2011, a SEPPIR chaga a 12 estados da federação, incluindo comunidades quilombolas de Sergipe, Alagoas, Amapá, Paraíba, Paraná, Piauí e Rio Grande do Sul. Além disto, podemos perceber que as questões relacionadas ao direito territorial passam a ficar em segundo plano, à medida em que as propostas governamentais se concentram, principalmente, na afirmação da prestação de serviços básicos às comunidades.

A articulação de políticas e programas que passam a compor a Agenda Social Quilombola⁶ resultaram na construção de um guia de políticas públicas para as comunidades, publicado em 2013, pela SEPPIR. Por meio de uma linguagem simples e acessível, o guia disponibiliza informações sobre os direitos disponíveis e o contato das principais agências envolvidas.

É possível perceber que a agenda se refere, por um lado, a políticas específicas, como a certificação e titulação territorial e a criação de escolas quilombolas. Por outro lado, é constituída por ações e políticas universais, que agora são direcionadas de forma mais detalhada para este grupo. Resumimos, a seguir, as principais prioridades desta Agenda, conforme apontado no referido guia⁷.

Quadro 1 – Programas e ações da Agenda Social Quilombola

⁶ Um sistema de monitoramento destas políticas foi construído pela SEPPIR em parceria com a FCP, o Inera e o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Os dados podem ser acessados no site da SEPPIR. Disponível em: <http://monitoramento.seppir.gov.br/>. Acesso: 06/07/2015.

⁷ Existem outros programas vinculados à agenda social quilombola, resumimos aqui os principais.

| Programas e ações | Objetivos | Agências envolvidas |
|--|---|--|
| Certificação | É o primeiro passo o reconhecimento da identidade quilombola perante o Estado e para a regularização fundiária da comunidade | FCP |
| Regularização fundiária | A comunidade demanda obtenção do direito a propriedade legal de seu território | INCRA |
| Programa Saneamento Básico | Abastecimento de água potável e esgotamento sanitário | Ministério da Saúde/ Fundação Nacional de Saúde (FUNASA) |
| Programa água para todos | Universalizar o amplo acesso e uso de água pelas comunidades que possuem acesso precário. Isto, a partir da construção de cisternas, barragens e equipamentos de irrigação. | Ministério da Integração Nacional: Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba - Codevasf, e Departamento Nacional de Obras Contra as Secas - DNOCS. |
| Programa minha casa, minha vida | Construção e reforma de casas | Ministério da Fazenda, Ministério das Cidades e Caixa Econômica Federal |
| Programa Luz para Todos e Programa Tarifa Social | Projetos de eletrificação nas comunidades quilombolas e acesso à desconto na conta de energia elétrica. | Agência Nacional de Energia Elétrica e Eletrobrás |

| | | |
|---|--|--|
| Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar | Disponibiliza crédito para o custeio da safra ou atividade agroindustrial | Ministério do Desenvolvimento Agrário |
| Programa Cisternas | Construção de cisternas para acesso a água potável como garantia de segurança alimentar e nutricional | Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome |
| Projetos voltados para a Segurança Alimentar e Nutricional | Assegurar o direito ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade e em quantidade suficiente de forma sustentável. | Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome |
| Programa de Aquisição de Alimentos | Incentivar a agricultura familiar através da aquisição de produtos produzidos por agricultores familiares que serão destinados às pessoas em situação de insegurança alimentar | Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SESAN – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome/MDS |
| Assistência Técnica e Extensão Rural Quilombola | Incentivar a promoção de assistência técnica individualizada aos agricultores familiares | Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e Ministério do Desenvolvimento Agrário |
| Construção de Escolas Quilombolas e distribuição de materiais escolares | Ampliação, reforma, e adequação de escolas dentro das comunidades. Formação continuada de professores que atuam nas comunidades | Ministério da Educação |

| | | |
|--|---|---|
| específicos para estas comunidades/ Educação Quilombola | quilombolas | |
| Programa Bolsa Família | Programa de transferência direta de renda que beneficia famílias em situação de pobreza | Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome |

Fonte: Guia de políticas públicas para as comunidades quilombolas/2013.

A justificativa para a definição destes grupos como alvo prioritário se sustenta sobre o reconhecimento dos quilombolas como portadores de modos próprios de organização social. Ao mesmo tempo, vemos também referências à dívida histórica que o Estado e a sociedade possuem com a população negra em geral. Essa segunda perspectiva se aproxima da publicação de um novo dispositivo, a Lei nº 12.228, de 20 de julho de 2010, que institui o Estatuto da Igualdade Racial. Nesta peça legal, as comunidades quilombolas também recebem o *status* de sujeitos de direitos.

O Estatuto, como define o seu artigo 1º, se destina a “garantir à população negra a efetivação da igualdade de oportunidades, a defesa dos direitos étnicos individuais, coletivos e difusos e o combate à discriminação e às demais formas de intolerância étnica” (Lei nº 12.228, de 20 de julho de 2010). Aos “remanescentes das comunidades dos quilombos”, de forma específica, fica garantido o acesso aos direitos sociais e a preservação de seus documentos e sítios históricos. Nesta proposição legal, a reprodução material, cultural e histórica destas comunidades deveriam ser garantidas pelo Estado e monitoradas pela SEPPPIR.

Como vemos, a “questão quilombola” foi ganhando progressivamente espaço político na agenda pública. O alargamento do conceito de quilombo passou a ser difundido pela SEPPPIR, até mesmo por meio de cursos de capacitação sobre relações étnico-raciais para defensores públicos e outros operadores do direito, com o objetivo de qualificar a atuação dos profissionais deste

campo. Agentes e agências passam a ser mobilizados e treinados para trabalhar com a problemática quilombola, na acepção que o termo passa a receber no campo do Estado a partir de 2003.

3. O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e os quilombolas na agenda da política de assistência social

O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome⁸ (MDS) aparece no cenário estatal, em 2004. A este foi atribuída por intermédio de normatização legal, a responsabilidade de articular políticas de assistência social, de renda e de cidadania; de desenvolvimento social e; de segurança alimentar e nutricional. Este ministério agrupa o comando de políticas sociais construídas para um público “universal”, mas desenvolve inúmeros programas com foco mais direcionado para a parcela mais pobre da população. No entanto, como veremos, o MDS também buscará inserir em algum grau as comunidades quilombolas em uma agenda própria, pautada pela afirmação da diferença étnica ou cultural.

Almeida (2011) argumenta que a visibilidade das comunidades quilombolas como um segmento diferenciado da sociedade nacional não gerou de imediato a adoção de políticas diferenciadas. Nesta perspectiva, a agenda de direitos sociais prevista para ser destinada aos quilombolas, a partir de 2003, estaria tentando corrigir problemas relativos ao acesso destes grupos, assim como de outras minorias, às políticas de redistribuição. Isto porque, haveria o pressuposto de que a configuração histórica da qual emergem os quilombolas, os tornaria mais pobres que o conjunto dos setores sociais vulneráveis⁹. Portanto, tais grupos deveriam ser alvo de ações específicas, pela dimensão da sua pobreza e não por uma diferença nas características desta.

⁸ Criado pela Medida Provisória nº 163 de 2004 (convertida na Lei nº 10.866 de 2004).

⁹ Não por acaso o MDS investiu na articulação com pesquisadores do campo da avaliação de políticas sociais para realizar estudos sobre segurança alimentar, características socioeconômicas e acesso a políticas sociais entre os quilombolas em 2006, 2008 e 2011.

No entanto, é possível perceber que, posteriormente, um discurso que pautava a existência de “necessidades diferentes” e “casos específicos” ganha força no MDS. O que marca a existência de políticas sociais geradas especificamente para os quilombolas, ao mesmo tempo em que se estende uma atenção especial para estas comunidades no âmbito das políticas de corte universal ou naquelas que tinham os mais pobres como alvo, um exemplo disto é a criação do Centro de Referência da Assistência Social (CRAS) Quilombola, a partir de 2007.

Verificar o caminho de interpretações e discursividades emitidas pelo MDS, no que diz respeito à entrada das comunidades quilombolas como um grupo específico no rol de ações deste Ministério não foi uma tarefa simples. Ao buscarmos mapear as propostas de atuação na “questão quilombola”, encontramos um conjunto disperso de notícias (sobre diversas comunidades quilombolas e a inclusão destas em programas, como o Bolsa Família), relatórios de algumas pesquisas realizadas nestas comunidades (sobre a avaliação do programa de ações estruturantes e a situação nutricional) e algumas publicações de guias com informações sobre políticas sociais que poderiam ser acessadas por estes grupos.

Neste cenário, é possível notar que o envolvimento do MDS se deu de modo distinto das outras agências governamentais vinculadas com os direitos quilombolas. Isto porque, estas agências apresentam uma trajetória de ação mais linear, pela via de uma normatização legal mais sistemática. O caráter mais específico de atuação da FCP, da SEPPIR e do INCRA, como órgãos mais direcionados para tratar da “questão quilombola”, em comparação com o MDS, explica que não tenhamos identificado nos materiais produzidos por este último um recorte “étnico” ou “identitário” mais definido.

Em meio ao *corpus* documental encontrado, selecionamos para análise os materiais que abordavam as comunidades quilombolas no âmbito de atuação deste Ministério. Assim, nossas reflexões se voltaram para os seguintes documentos:

- a) Programa Brasil Quilombola e Agenda Social Quilombola (2004 e 2007 respectivamente);
- b) Relatório do GT População Quilombola de 2007;
- c) Guia de Políticas Sociais Quilombolas de 2009 e;
- d) Guia de Cadastramento de Famílias Quilombolas de 2011;

Vejamos cada um destes. Foi o lançamento do Programa Brasil Quilombola no ano de 2004, o responsável por inserir a participação do MDS no rol de ações públicas que deveriam ser efetivadas para os quilombolas, em parceria com outros ministérios, secretarias e órgãos¹⁰.

No entanto, a atuação do MDS junto à “questão quilombola” adquiri um desenho mais preciso no ano de 2007, com o lançamento da Agenda Social Quilombola por meio do Decreto nº 6.261 de 2007. É com este documento que tais comunidades ganham o *status* de “público prioritário” para o atendimento e inserção nas políticas geridas pelo Ministério. A Agenda Social Quilombola atribuiu ainda de forma mais visível a competência atribuída ao MDS, mas sempre voltada para uma perspectiva de integração com diversos órgãos do governo federal, visando a execução de ações para a melhoria das condições de vida e ampliação no acesso às políticas sociais por estas comunidades.

As primeiras ações do MDS dirigidas diretamente para este grupo ocorreram em 2003, por meio do que foi denominado como “ações estruturantes”. A partir de um convênio entre o MDS e FCP, foram distribuídos em 150 comunidades quilombolas equipamentos para casas de farinha, máquinas de costura, equipamentos agrícolas e barcos a motor, além de outros. Também tem início, neste momento, a inclusão dos quilombolas no Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA), que tem como objetivo adquirir a preços de mercado produtos oriundos de produtores com este perfil.

¹⁰ É importante ressaltar que a atuação de órgãos que antecederam o MDS na estrutura do Estado já era prevista no Decreto 4.887/2003. Este nomeava o então Ministério da Assistência Social e o Gabinete do Ministro do Estado Extraordinário de Segurança Alimentar, como componentes do “Comitê Gestor para elaborar, no prazo de noventa dias, plano de etnodesenvolvimento, destinado aos remanescentes das comunidades dos quilombos” (Decreto 4.887/2003, Artigo 19). Estes dois órgãos foram extintos e suas funções passaram a integrar o MDS, em 2004.

Até o ano de 2006, não encontramos nos materiais publicados pelo MDS, reflexões acerca da definição de quilombola com a qual órgão estaria trabalhando. O que identificamos foi a construção de uma agenda de ações que deveriam ser executadas nestas comunidades.

A descrição das ações implantadas aparece no ano de 2007, no relatório de um grupo de trabalho constituído por diversos agentes e agências. Criado por meio da Resolução N.º. 47/2006 do MDS, este grupo de trabalho tinha como objetivo fazer uma avaliação dos impactos da Proteção Social Básica nas comunidades indígenas e quilombolas.

O Grupo foi formado por representantes do MDS, do Ministério da Justiça (MJ); da Secretaria Especial para a Promoção da Igualdade Racial; da Fundação Nacional do Índio (FUNAI); da Fundação Cultural Palmares; do Ministério Público Federal (MPF); do Conselho Indigenista Missionário (CIMI); do Senado Federal e da Câmara Federal. Em sua atuação, o grupo ouviu, entre outros, representantes da Coordenação Nacional de Quilombos (CONAQ) e do movimento negro.

Um dos relatórios que sintetizavam as questões discutidas neste Grupo de Trabalho foi publicado em março de 2007, sob o título de: “Populações Quilombolas”. É importante ressaltar que, logo em seguida, em novembro, o Decreto N.º. 6.261/2007 que se refere à Agenda Social Quilombola veio a luz.

O relatório é composto por tópicos que se referem às definições e características das comunidades quilombolas, discute o leque de políticas sociais que são oferecidas pelo MDS para estes grupos e, por fim, traz recomendações do grupo de trabalho sobre o desempenho e aperfeiçoamento das ações implementadas nestas comunidades. As reflexões grafadas no relatório expressam a preocupação em incluir nas políticas de corte social novos grupos, para além daqueles já conhecidos, tais como pobres, portadores de deficiência, idosos e etc. Ao MDS, caberia inaugurar a incorporação dos quilombolas, como um grupo específico que seria “portador” de direitos (RELATÓRIO POPULAÇÕES QUILOMBOLAS, 2007).

O relatório indica, ainda, que um leque de direitos deveria ser disponibilizado às comunidades quilombolas, por conta da grande dívida que a sociedade como um todo teria para com a população de origem negra (RELATÓRIO POPULAÇÕES QUILOMBOLAS, 2007). Assim, a justificativa para uma atuação específica junto a este grupo, articulava referências ligadas ao passado histórico da escravidão, e à desigualdade vivida pela população negra em geral; ao mesmo tempo em que o documento apresentava as comunidades quilombolas como grupos étnicos que vivem em situação de vulnerabilidade social. O Decreto N.º 4887/2003 é citado durante o relatório, para reafirmar que os quilombolas seriam produto de uma identidade originária de processos de autodefinição. A ideia de isolamento destes grupos, fator que teria garantido a permanência de suas tradições e territórios, também aparece nas discussões.

Este relatório indica a necessidade de atuação do MDS em eixos que corresponderiam a Assistência Social; a Transferência Condicionada de Renda – Programa Bolsa Família; a ações no âmbito da Segurança Alimentar e Nutricional, de Combate à Fome e à Desnutrição. A indicação era que todas as secretarias¹¹ que compõem o Ministério deveriam se envolver com o tema.

Como já apontamos, o grupo de trabalho que originou o relatório de 2007, também ouviu setores do movimento negro e a CONAQ. O resultado disto foi que, no texto final, aparecem de forma mais sistematizada e pela primeira vez, no discurso do MDS, reflexões voltadas para a caracterização dos quilombolas e suas demandas.

No contexto dos debates ocorridos no grupo de trabalho, o movimento negro e a CONAQ, teriam apontado que, além da ampliação das políticas de proteção social articuladas pelo MDS, haveria também necessidade de reafirmar a centralidade da regulamentação territorial para este grupo. O trecho, abaixo, mostra que os questionamentos oriundos do movimento social quilombola,

¹¹ O MDS é constituído atualmente pelas seguintes secretarias: Secretaria Executiva (SE); Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (SENARC); Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS); Secretaria de Segurança Alimentar e Nutricional (SESAN); Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI) e Secretaria Extraordinária para Superação da Extrema Pobreza (SESEP).

relativos à necessidade de tomar a diferença como fator primordial para o acesso das comunidades às políticas de corte social – o que implica em manter em primeiro plano a demanda pela regularização territorial – ganhou espaço no relatório. Neste sentido, os quilombolas não deveriam ser tomados como uma população indigente,

(...) mas, ao contrário, são comunidades e famílias dotadas de históricas estratégias de sobrevivência e que têm sabido sobreviver nas condições em que estão inseridas. Sua principal demanda é a de ampliação de potencialidades, com ênfase nas ações de inserção produtiva. Assim, a melhoria de suas condições de vida será parte de um processo que deve ser construído com esforços conjuntos da comunidade e dos poderes públicos, incluindo as ações sob responsabilidade do MDS. Mas, tal estratégia deve ter por base as políticas de acesso e a regularização fundiária e de desenvolvimento sustentável das comunidades. (RELATÓRIO POPULAÇÕES QUILOMBOLAS, 2007, p. 26).

Vale ressaltar que, frente ao incremento da proposição de políticas sociais destinadas aos grupos quilombolas, não acompanhadas da ampliação do número de titulações territoriais; o movimento quilombola passa a criticar o que seria uma atitude estatal voltada para tratar o grupo como se este fosse portador de uma pobreza marcada por traços de exotismo ou tradicionalidade. Assim, as reflexões sobre a importância da titulação definitiva dos territórios das comunidades quilombolas ganham destaque nas recomendações do relatório publicado em 2007. Neste documento, o MDS passa, então, a enfatizar a importância do elemento territorial, afirmando a necessidade de garantir o acesso das comunidades não somente às políticas sociais, mas também ao direito previsto no Artigo 68 do ADCT. Este último seria a base para o desenvolvimento social e econômico das comunidades.

Ao longo dos anos, após a finalização dos trabalhos do referido GT e da divulgação oficial do relatório em 2007, as publicações relacionadas ao MDS com relação às comunidades quilombolas se multiplicam. Estas ora têm a forma de notícias

sobre ações e projetos implementados em diversas comunidades; ora têm a forma de sumários executivos que resumem pesquisas de avaliação que tomaram como objeto programas, projetos ou ações voltadas para este público.

No ano de 2009, o MDS publica um guia de políticas sociais, intitulado “Quilombolas – serviço e benefícios do MDS”. Neste texto, aparece com força a afirmação da necessidade de se “tratar diferente os diferentes”. De acordo com o MDS, há grupos sociais que são específicos e que demandam do poder público ações diferenciadas. A publicação do documento objetivava disseminar informações tanto para as comunidades que passaram a se autodefinir como quilombolas, quanto para gestores de políticas sociais e lideranças locais.

No guia, são apresentados os principais benefícios que estas comunidades poderiam acessar, como inclusão das famílias quilombolas no Cadastro Único¹², formas mais céleres de acesso ao Programa Bolsa Família, ações desenvolvidas por Centros de Referência da Assistência Social (CRAS) e políticas de segurança alimentar.

O conteúdo desta publicação insere novos elementos de caracterização para os grupos quilombolas. Estas comunidades passam, agora, a ser nomeadas com mais clareza como povos e comunidades tradicionais¹³, pois seriam marcadas por formas próprias de utilização dos recursos naturais e possuíam características socioculturais diferenciadas em relação a outros grupos da população brasileira (MDS, Quilombolas – serviço e benefícios do MDS, 2009). A categoria território também ganha ênfase no conteúdo desta publicação: este é caracterizado como espaço tradicional necessário à reprodução social, cultural e material das comunidades.

¹² O Cadastro Único de Programas Sociais (CadÚnico) é considerado pelo MDS a porta de entrada para o acesso à agenda de políticas sociais. A partir da necessidade de identificar e quantificar o público alvo quilombola, o cadastramento no CadÚnico passa a ter um novo campo em 2011, para preenchimento obrigatório, no qual é perguntado acerca do pertencimento do indivíduo à alguma comunidade quilombola.

¹³ Vale ressaltar que para a garantia de um “recorte étnico” nas ações do MDS, foi criado o Comitê Técnico de Povos e Comunidades Tradicionais, no ano de 2012, em parceria com a SEPPPIR e a FUNAI, para atuar especialmente junto a povos indígenas e quilombolas.

Percebemos que, após a publicação do Relatório Populações Quilombolas, no ano de 2007, há um alargamento conceitual nas definições acerca das comunidades quilombolas, no âmbito dos materiais produzidos neste Ministério. Assim, no guia de políticas, publicado em 2009, são utilizadas categorias retiradas das ciências sociais para caracterizar o quilombo “atual”, com base nos estudos de Almeida (1989 e 2002). No documento, há referências também à definição dos quilombos como grupos étnicos, que não necessariamente teriam descendência escrava.

Na análise que empreendemos, percebemos que as comunidades passaram a ser nomeadas por esta agência como “público específico”, com base em argumentos que foram sendo reforçados ao longo dos anos. Esta lógica argumentativa se apoia em definições oriundas do campo das ciências sociais. Assim, identidade, etnicidade, comunidades tradicionais e território, estão entre as categorias centrais utilizadas pelo Ministério, principalmente após 2007.

Abaixo, podemos verificar, de maneira resumida, as principais ações do MDS, que estão anunciadas como disponíveis para o que podemos chamar de públicos universais e públicos específicos (quilombolas e indígenas, por exemplo). A observação atenta deste quadro nos mostra que a “questão quilombola”, tornou-se questão de governo. Essas comunidades, que antes de 1988 não tinham nem mesmo a garantia efetiva do direito aos territórios que ocupavam, encontram-se agora inseridas em uma ampla agenda. Tal inserção, embora não tenha significado acesso a graus mais amplos de bem-estar¹⁴, pelo menos colocou estas populações em uma situação de menor invisibilidade.

Quadro 2 - Programas, Projetos e Ações do MDS relacionados as comunidades quilombolas

¹⁴ Ver por exemplo Brandão; Da Dalt; Jorge (2015).

| | | |
|--|--|---|
| Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (SENARC) | Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS) | Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SESAN) |
| BOLSA FAMÍLIA | PETI, BPC, AGENTE JOVEM, PAC, CRAS, | PAA, Cisternas, distribuição de cestas, hortas comunitárias, cozinhas comunitárias, banco de alimentos. |

Fonte: www.mds.gov.br acesso em 25/10/2015

Verificamos, portanto, que a “questão quilombola” ganhou uma agenda própria. Neste processo, o cenário de oportunidades políticas, que começou a ser desenhado a partir do artigo 68 do ADCT, com reivindicações pautadas principalmente pelo direito a terra, se desdobrou para propostas ligadas às políticas de corte social, depois de 2003.

Porém, análises que se dedicam especificamente a este campo do acesso dos quilombolas aos programas sociais (por exemplo: Brandão; Da Dalt; Gouveia, 2010 e Brandão; Da Dalt; Jorge, 2015) destacam que são grandes os desafios a serem enfrentados, sendo necessário aumentar o escopo de atuação do Estado, tendo em vista as centenas de comunidades que ainda não foram contempladas de nenhuma maneira. Além disto, outro complicador neste terreno:

(...) diz respeito a ideia, ainda presente entre formuladores, gestores e agentes implementadores, de superioridade das políticas públicas universais em relação às de caráter focal, o que se vincula também à breve existência de políticas racialmente orientadas no Brasil (BRANDÃO; DA DALT; GOUVEIA, 2010, p. 10).

Os dados apresentados na tabela abaixo aparecem no relatório final da pesquisa de “Avaliação da Situação de Segurança Alimentar e Nutricional em Comunidades Quilombolas Tituladas”, financiada pelo MDS e coordenada por docentes da Universidade Federal Fluminense, em 2011. Nesta pesquisa, foram entrevistadas todas as

famílias residentes nas 161 comunidades quilombolas, que haviam sido tituladas até o ano de 2011, o que totalizou 9.191 famílias.

Tabela 1 - Distribuição de domicílios das comunidades Quilombolas Tituladas até 2009, segundo o acesso a programas e serviços sociais – Brasil – 2011

| Políticas/Programa/Serviços | Algum morador do domicílio tem acesso a alguma destas políticas, programas ou serviços? | | | | % Sim |
|--|---|-------|-------|-------|-------|
| | Sim | Não | NS/NR | Total | |
| Programa Bolsa Família | 5.609 | 3.549 | 33 | 9.191 | 61,0 |
| Cestas de Alimentos | 2.890 | 6.251 | 50 | 9.191 | 31,6 |
| Programa Minha Casa, Minha Vida ou outro programa habitacional | 1.237 | 7.923 | 31 | 9.191 | 13,4 |
| Benefício de Prestação Continuada - BPC | 1.012 | 8.120 | 59 | 9.191 | 11,1 |
| Centro de Referência de Assistência Social | 732 | 8.403 | 56 | 9.191 | 8,0 |
| Leite Fome Zero | 556 | 8.614 | 21 | 9.191 | 6,1 |
| Cisterna com captação da água da chuva pelo telhado | 432 | 8.730 | 29 | 9.191 | 4,7 |
| Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) | 80 | 9.052 | 59 | 9.191 | 0,9 |
| PROJOVEM Urbano ou Campo - Saberes da terra | 37 | 9.095 | 59 | 9.191 | 0,4 |
| ProUni | 3 | 9.129 | 59 | 9.191 | 0,0 |
| PROJOVEM Adolescente | 2 | 9.130 | 59 | 9.191 | 0,0 |

FONTE: Datauff¹⁵, 2012.

Como vemos na tabela acima, nas comunidades que haviam conseguido a titulação de seus territórios até o ano de 2009, o acesso aos programas sociais estava concentrado no Programa Bolsa Família, que embora bastante disseminado nas comunidades não se encontrava generalizado. Também é expressiva a presença

¹⁵ Núcleo de Pesquisas, Informações e Políticas Públicas da Universidade Federal Fluminense.

do Programa de Distribuição de Cestas de Alimentos a Grupos Específicos. Já o acesso aos demais programas sociais era baixo ou inexistente. Devemos destacar a inexpressiva presença de programas de apoio à produção rural que são fundamentais para agricultores familiares completamente descapitalizados que, em geral, habitam estas comunidades (estamos nos referindo ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar e ao Programa de Aquisição de Alimentos).

Conclusão

Como vimos, o discurso enunciado pelo Estado, frente ao conjunto de regulamentações relativas aos direitos territoriais, sociais e ao acesso a políticas sociais em geral por parte dos quilombolas, teve como base interpretativa categorias das ciências sociais, unidas a um contexto de adequação às proposições internacionais (a exemplo da Convenção 169 da OIT, que deu destaque aos direitos dos povos e comunidades tradicionais). No entanto, como indicam vários estudos recentes¹⁶ se, por um lado, o Estado se mostra permeável à “questão quilombola”, por outro, apesar de um leque de direitos ter sido constituído, estes não são efetivados de fato.

Estudos de base nacional, produzidos com metodologia oriunda da área da avaliação de políticas sociais e do campo da composição de dados demográficos e socioeconômicos têm apontado, desde 2006, a grave situação desta parte importante e significativa da população negra nacional (por exemplo, DATAUFF, 2012). Por meio destas pesquisas, sabemos que entre os quilombolas, a situação socioeconômica e alimentar em geral é extremamente sofrível, que a obtenção de renda é difícil e que há inúmeros problemas de acesso a

¹⁶ Por exemplo Oliveira (2009) e Brandão, Da Dalt e Jorge (2015).

políticas sociais e às políticas públicas de apoio a produção agrícola de base familiar, que é praticada nestas comunidades.

Caso esta trajetória não seja corrigida, estaremos frente ao risco de promoção de uma situação, na qual os mais jovens passam a desenvolver um amplo processo de migração rural-urbano, para buscar alternativas à vulnerabilização continuada das condições de reprodução existentes nestas comunidades. O resultado desta configuração poderá levar, nas próximas décadas, ao desaparecimento progressivo destes grupos, que contribuíram de forma incalculável para o processo civilizatório nacional.

Deter este processo é mais do que necessário. No mesmo movimento, garantir a este grupo uma reprodução social com autonomia e dignidade é uma responsabilidade do Estado e da sociedade.

Embora seja inequívoco que os quilombolas ganharam visibilidade pública por conta da ação estatal no período pós-2003, seja pela ampliação da definição do que pode ser caracterizado como quilombo, seja pela inclusão na agenda da política social; somente isto não é suficiente. Alterar o formato da ação pública e da gestão de políticas e programas voltados para este grupo é tarefa emergencial a ser desenvolvida pelo Estado nacional.

Referências

ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de. Os quilombos e as novas etnias. In: O'Dwyer, Eliane Cantarino (org). **Quilombos: identidade étnica e territorialidade**. Rio de Janeiro: Editora da UFV, 2002. pp. 45-81.

ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de. **Quilombos e as novas etnias**. Manaus: UEA Edições, 2011.

BECKHAUSEN, Marcelo. A inconstitucionalidade do Decreto 3912, de 10 de setembro de 2001. In: Deborah (org). **Pareceres jurídicos: direitos dos povos e comunidades tradicionais**. Manaus: UEA, 2007, pp. 9-20.

BRANDÃO, André; Da Dalt, Salete; Gouveia, Vitor. **Comunidades quilombolas no Brasil: características socioeconômicas, processos de etnogênese e políticas sociais**. Rio de Janeiro: Eduff, 2010.

BRANDÃO, André; DA DALT, Salete. **Comunidades quilombolas já tituladas: entre o reconhecimento étnico e o acesso a políticas públicas**. Trabalho apresentado no XVI Congresso Brasileiro de Sociologia, Salvador, 2013.

BRANDÃO, André; DA DALT, Salete; JORGE, Amanda Lacerda. **Avaliação da situação socioeconômica das comunidades quilombolas já tituladas: crônica de um mau resultado anunciado**. Trabalho apresentado no XVII Congresso Brasileiro de Sociologia. Porto Alegre, 2015

BRASIL. **Decreto nº 3.912, de 10 de setembro de 2001**. Regulamenta as disposições relativas ao processo administrativo para identificação dos remanescentes das comunidades dos quilombos e para o reconhecimento, a delimitação, a demarcação, a titulação e o registro imobiliário das terras por eles ocupadas. Presidência da República- Casa Civil. Brasília, DF, 2001. Disponível em: < <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2001/decreto-3912-10-setembro-2001-395404-publicacaooriginal-1-pe.html> > Acesso em: junho de 2011.

BRASIL. **Lei nº 10.678 de 23 de maio de 2003**. Cria a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, da Presidência da República, e dá outras providências. Disponível em: <

http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/leis/2003/L10.678.htm>.
Acesso em 26/10/2015.

BRASIL. **Decreto Nº 4.886, de 20 de novembro de 2003.** Institui a Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial - PNPIR e dá outras providências. Disponível em:<
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/D4886.htm>
. Acesso em 26/10/2015.

BRASIL. **Decreto Nº4887 de 20 de novembro de 2003.**
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. Presidência da República- Casa Civil. Brasília, DF, 2003. Disponível em: <
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/D4887.htm>
Acesso em: junho de 2011.

BRASIL. **Medida Provisória Nº 163 de 23 de janeiro de 2004.**
Altera a Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Disponível em:<
<http://www010.dataprev.gov.br/sislex/paginas/45/2004/163.htm>>.
Acesso em 26/10/2015.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil.** São Paulo: Saraiva, 2005.

BRASIL. **Instrução Normativa INCRA nº 20 de 19 de setembro de 2005.** Regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação, desintrusão, titulação e registro das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos de que tratam o art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal de 1988 e o Decreto nº 4.887, de 20 de

novembro de 2003. Disponível em:<
http://www.normasbrasil.com.br/norma/instrucao-normativa-20-2005_75575.html> Acesso em 26/10/2015.

BRASIL. **Decreto Nº 6.261, de 20 de novembro de 2007.** Dispõe sobre a gestão integrada para o desenvolvimento da Agenda Social Quilombola no Âmbito do Programa Brasil Quilombola. Disponível em:< http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6261.htm>. Acesso em 26/10/2015.

BRASIL. **Lei Nº 12.288, de 20 de julho de 2010.** Institui o Estatuto da Igualdade Racial; altera as Leis nºs 7.716, de 5 de janeiro de 1989, 9.029, de 13 de abril de 1995, 7.347, de 24 de julho de 1985, e 10.778, de 24 de novembro de 2003. Disponível em:< http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12288.htm>. Acesso em 26/10/2015.

DATAUFF. **Avaliação da Situação de Segurança Alimentar e Nutricional em Comunidades Quilombolas Tituladas – Relatório Final.** Niterói, Datuff, 2012.

DUPRAT, Deborah. O direito sobre o marco da pluriethnicidade/multiculturalidade. In: DUPRAT, Deborah (org). **Pareceres jurídicos: direitos dos povos e comunidades tradicionais.** Manaus: UEA, 2007, pp. 9-20.

_____, Deborah. Breves considerações sobre o Decreto 3912/2001. In: DUPRAT, Deborah (org). **Pareceres jurídicos: direitos dos povos e comunidades tradicionais.** Manaus: UEA, 2007, pp. 9-20.

Partido dos Trabalhadores. **PROGRAMA BRASIL SEM RACISMO.** Brasília: Partido dos Trabalhadores/Fundação Perseu Abramo. 2002. Disponível em:<

<http://novo.fpabramo.org.br/uploads/brasilemracismo.pdf>>.
Acesso em 26/10/2015.

MDS. GUIA DE CADASTRAMENTO DE FAMÍLIAS QUILOMBOLAS. Brasília: MDS, 2011. Disponível em:<
http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/cecad/documentos//18_10%20GUIA%20QUILOMBOLA_BAIXA%20RES.pdf>. Acesso em 26/10/2015.

MDS. GUIA DE POLÍTICAS SOCIAIS QUILOMBOLAS. Brasília: MDS, 2009.

SEPPIR. GUIA DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA COMUNIDADES QUILOMBOLAS. Brasília: SEPPIR, 2013. Disponível em: <<http://www.seppir.gob.br/portal-artigo/arquivos-pdf/guia-pbq>>. Acesso em 26/10/2015.

MDS. Relatório GT População Quilombola. Brasília: março de 2007. Relatório. Disponível em:<http://www.mds.gov.br/cnas/capacitacao-e-boas-praticas/arquivos/relatorio-gt-populacao-quilombola.pdf/file_view>. Acesso em 26/10/2015.

SEPPIR. PROGRAMA BRASIL QUILOMBOLA. Brasília: SEPPIR, 2004. Disponível em:<
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/D4886.htm>
. Acesso em 26/10/2015.

SEPPIR. Relatórios de Gestão - 2009-2014. Brasília: SEPPIR. Relatórios. Disponível em:< <http://www.seppir.gov.br/sobre-2/relatorios-de-gestao>>. Acesso em 26/10/2015.

Recebido em 18/02/2016
aceito em 27/03/2016

Resumo: *os remanescentes das comunidades quilombolas são nomeados pelo Estado e ganham visibilidade política somente com a Constituição de 1988, que os nomeia e declara sujeitos de direitos no campo redistributivo e também no campo do reconhecimento de seu patrimônio cultural. Nas décadas seguintes à Constituição, o Estado foi levado, portanto, a construir um aparato legal e institucional necessário para responder às demandas do nascente movimento social quilombola. Neste artigo, examinamos estas respostas do Estado especificamente no que tange às políticas de promoção da igualdade racial e às políticas de assistência social. Concluímos que apesar das comunidades quilombolas terem entrado na agenda social brasileira neste início do século XXI, ainda há um longo caminho a ser percorrido para que este grupo alcance patamares mais efetivos de proteção social.*

Palavras-chave: *Comunidades Quilombolas, Promoção da Igualdade Racial, Assistência Social.*

Title – The State and Quilombola Communities in Post-1988

Abstract: *The descendants of quilombola communities were recognized by the State and gained political visibility only in 1988 with the approval of the Brazilian Constitution, which made them rights-holders both in the redistributive realm and with regard to the recognition of their cultural heritage. In the decades following the passing of the Constitution, the state was led to build a legal and institutional framework to meet the demands of the rising quilombola social movement. In this article, we examine these state responses specifically with respect to policies promoting racial equality and social welfare. We conclude that, despite the fact that quilombo communities entered the Brazilian social agenda at the beginning of the century, there is still a long way ahead before this group is entitled to higher levels of social protection.*

Keywords: *Quilombola Communities, Racial Equality Promotion, Social Welfare.*
