

PROJETO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA UTF/BRA/083/BRA

NOVA ORGANIZAÇÃO PRODUTIVA E SOCIAL DA AGRICULTURA FAMILIAR BRASILEIRA – UMA NECESSIDADE

A política pública para as comunidades remanescentes de quilombo no Brasil: ambiguidades e tensões

Autor: Andrey Cordeiro Ferreira



A política pública para as comunidades remanescentes de quilombo no Brasil: ambiguidades e tensões¹

As comunidades remanescentes de quilombo no Brasil estão normalmente colocadas numa situação de dupla exclusão: 1) do acesso à terra e/ou; 2) do acesso às condições para sua constituição como agentes econômicos plenos na estrutura do mundo rural brasileiro, entendendo-se por isso não apenas a sua inserção nas estruturas de mercado, mas das garantias jurídico-políticas para exercício da sua alteridade cultural na dimensão econômica. Nesse sentido, é preciso avaliar como as políticas públicas dos últimos anos têm impactado positivamente ou não essas formas de exclusão, seja por meio da política de titulação de terras, seja por meio de políticas públicas universais (sociais, educacionais, de assistência técnica e de produção). A reflexão sobre os resultados de programas como o Brasil Quilombola podem ser assim uma forma de lançar luz sobre as situações de comunidades rurais afro-brasileiras e a forma como estas tem sido impactadas por diferentes instrumentos de política pública. Tal reflexão visa exatamente problematizar como as políticas públicas podem, juntamente com outros fatores (de mercado, ambientais, sociais e culturais) condicionar processos de transformação do meio rural e dos grupos e categorias étnicas.

As comunidades remanescentes de quilombos (aqui passarão a ser citadas como CRQ) foram criadas como categoria jurídica e social como resultado de diferentes processos: 1) das lutas de resistência do povo afrodescendente e do movimento negro, que criaram as diferentes reivindicações de reparação e reconhecimento histórico-cultural; 2) da criação, no âmbito do Estado, de instrumentos jurídicos, a partir da Constituição Federal de 1988, que permitiram a produção de políticas públicas de reconhecimento e reparação; 3) da atuação de intelectuais e, em especial da Associação Brasileira de Antropologia junto, ao Estado e Ministério Público Federal, no sentido de reelaborar o conceito de CQR e instrumentos de intervenção junto aos grupos étnicos.

Esses diferentes processos convergiram para que ao longo dos governos Lula 1 e 2 fossem criados diferentes mecanismos legais e políticas públicas direcionadas às comunidades remanescentes de quilombos. Porém, esse processo, como veremos, foi marcado por uma série de impasses que não conseguiram resolver o problema da exclusão das comunidades remanescentes de quilombo, criando uma complexa situação em que coexistiram a intensificação da demanda por reconhecimento e a exclusão do acesso a políticas públicas e ao território. Iremos no presente artigo situar a estrutura institucional e a situação particular

¹ Autor: Andrey Cordeiro Ferreira, professor do CPDA-UFRRJ.

das chamadas comunidades remanescentes de quilombos no Brasil e depois, a partir de alguns dados, analisar a situação destas comunidades.

1 – Estrutura institucional: quilombos como questão histórica e territorial

As comunidades remanescentes de quilombos foram criadas como categoria legal e objeto de políticas públicas a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, (especialmente em razão da inclusão da ADCT 68²) e entre os anos de 1990 e 2003. A inclusão da categoria remanescente de quilombo na CF foi controversa e se deu às custas de uma multiplicidade muito mais amplas de categorias que demarcavam formas culturais específicas de relação e ocupação da terra, tais como Terras de Preto, Terras de Santo, Mocambos(ALMEIDA, 2011). Assim, uma primeira advertência é a necessidade de distinguir duas realidades que se superpuseram a partir da CF de 1988: 1^a a multiplicidade de formas reais de ocupação territorial e identidades culturais das comunidades rurais negras, afro-brasileiras ou de matriz africana. Esses são grupos reais de famílias com modo de produção camponês, distribuídas pelo território brasileiro com diferentes modalidades de ocupação e uso do território, bem como situação jurídica; a unidade instituição pela noção de remanescente de quilombo, que visava assegurar garantias legais a determinadas parcelas da população negra. Vejamos que desse modo, o conceito de remanescente de quilombo era mais restritivo, e esse ponto foi fundamental para desencadear uma série de disputa hermenêuticas. Logo depois ocorreu então uma disputa de natureza político-jurídica pela definição da categoria “remanescente de quilombo³”. De um lado, proprietários de terras e uma linha civilista do direito entendiam o quilombo como uma categoria histórica, ou seja, eram as unidades territoriais sob controle de escravos fugidos da época do Brasil colônia e império; de outro lado, movimentos sociais e intelectuais promoveram um movimento de reesemantização, indicando que a categoria quilombo não abarcava formas históricas desaparecidas, mas agrupava uma diversidade de situações de comunidades rurais negras ou de matriz africana que mantinham determinados modos culturais de que relacionamento com

² A Constituição Federal diz o seguinte: “TÍTULO X ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS Art. 68. Aos remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos”.

³ Essa polêmica traduziu-se em diferentes interpretações das ADCT68: numa linha, tratavam-se de remanescentes de comunidades de quilombo (indivíduos dispersos com direito de propriedade individual); no outro polo, movimentos sociais e intelectuais da ABA defendiam que se tratavam de “comunidades remanescentes de quilombo”, ou seja, coletividades que tinham direitos específicos não redutíveis à propriedade privada oriunda da ocupação. Tal polêmica se alongou durante os governos FCH 1 e 2 que por exemplo, recusou aprovação de um decreto que reconhecesse o sentido coletivo. Nesse sentido, o decreto de 2003 reverte uma tendência governamental anterior.

o território (ALMEIDA, 2002; ARRUTI and MONTEIRO, 2006). Assim, esse conflito passou a ser constitutivo da temática no Brasil.

Desse modo devemos levar em consideração que a categoria CRQ tem uma gênese específica: ela é uma categoria jurídica que levou a diferentes ressemantizações. Ele modificou um sentido histórico-jurídico (quilombo como sinônimo de grupo de escravos fugidos), atribuindo-lhe uma função de reconhecimento identitário social instituído pelo Estado; ela depois passou a ser uma categoria de autoidentificação de algumas associações comunitárias e movimentos sociais, que estavam especialmente vinculadas a reivindicação do direito do acesso à terra. Ou seja, é um processo complexo em que uma ressemantização jurídica levou a outras ressemantizações sociais.

Esse conflito se reflete na história da estrutura institucional da gestão das CRQ no Brasil. Entre 1990 e 2002, as CRQ estiveram no âmbito da gestão do Ministério da Cultura. Nesse período, a competência sobre a demarcação das terras de comunidades remanescentes de quilombo coube à Fundação Cultural Palmares. Em 2003, por meio do decreto presidencial 4.887, foi transferida ao MDA a competência pela demarcação das terras de CRQ. Assim, o MDA alocou no INCRA a responsabilidade pela execução das políticas públicas de assistência e território para as comunidades remanescentes de quilombo. O decreto 4887/2003 criou assim a arquitetura institucional vigente para a gestão das CRQ:

“Art. 2º Consideram-se remanescentes das comunidades dos quilombos, para os fins deste Decreto, os grupos étnico-raciais, segundo critérios de autoatribuição, com trajetória histórica própria, dotados de relações territoriais específicas, com presunção de ancestralidade negra relacionada com a resistência à opressão histórica sofrida.

Art. 3º Compete ao Ministério do Desenvolvimento Agrário, por meio do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA, a identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas pelos remanescentes das comunidades dos quilombos, sem prejuízo da competência concorrente dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. § 1º O INCRA deverá regulamentar os procedimentos administrativos para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas pelos remanescentes das comunidades dos quilombos, dentro de sessenta dias da publicação deste Decreto. § 2º Para os fins deste Decreto, o INCRA poderá estabelecer convênios, contratos, acordos e instrumentos similares com órgãos da administração pública federal, estadual, municipal, do Distrito Federal, organizações não-governamentais e entidades privadas, observada a legislação pertinente. § 3º O procedimento administrativo será iniciado pelo INCRA ou por requerimento de qualquer interessado. § 4º A autodefinição de que trata o § 1º do art. 2º deste Decreto será inscrita no Cadastro Geral junto à Fundação Cultural Palmares, que expedirá certidão respectiva na forma do regulamento. Art. 4º Compete à Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, da

Presidência da República, assistir e acompanhar o Ministério do Desenvolvimento Agrário e o INCRA nas ações de regularização fundiária, para garantir os direitos étnicos e territoriais dos remanescentes das comunidades dos quilombos, nos termos de sua competência legalmente fixada. Art. 5º Compete ao Ministério da Cultura, por meio da Fundação Cultural Palmares, assistir e acompanhar o Ministério do Desenvolvimento Agrário e o INCRA nas ações de regularização fundiária, para garantir a preservação da identidade cultural dos remanescentes das comunidades dos quilombos, bem como para subsidiar os trabalhos técnicos quando houver contestação ao procedimento de identificação e reconhecimento previsto neste Decreto” (Decreto Presidencial 4887/2003).

Desse modo, a arquitetura institucional foi montada de modo a operar por meio do INCRA-MDA⁴, acompanhada pela SEPPIR (no sentido de assegurar direitos do povo negro) e pela Fundação Palmares, a qual continuou cabendo a competência de preservação do patrimônio cultural das CRQ e de reconhecimento sociocultural, que é assim o primeiro passo para o acesso a políticas de demarcação territorial e políticas públicas.

As CRQ então precisam passar por um duplo processo: 1º de autoreconhecimento e reconhecimento pelo Estado, por meio de abertura de processo no INCRA; 2º o processo de identificação e delimitação de terras que é realizado pelo INCRA-MDA. Desse duplo processo resulta sua constituição como sujeitos de direitos constitucionais e objetos de políticas públicas específicas para as CRQ.

Desse modo, as políticas para as CRQ estão dispersas em diferentes ministérios, sendo o processo de reconhecimento no âmbito do MINC, o processo de titulação e políticas de desenvolvimento rural no âmbito do MDA/Incrá e a coordenação de diferentes ações realizadas pela SEPPIR no âmbito de uma política de combate às desigualdades raciais. Tais políticas públicas para as CRQ foram concebidas essencialmente por dois diferentes ângulos: um histórico-cultural, em que o foco era a reparação do racismo e do legado do colonialismo e das práticas de discriminação em múltiplos âmbitos; uma política fundiária e de desenvolvimento rural, em que o foco era a garantir do acesso à terra e a inclusão das CRQ como agentes econômicos no mundo rural.

Entretanto, a política de demarcação de terras para as CRQ sempre sofreu questionamento e oposição, culminando esse processo com a ADIN 3239 que defende a

⁴ Segundo o INCRA: “Em sua estrutura regimental a temática quilombola é tratada pela Coordenação Geral de Regularização de Territórios Quilombolas (DFQ), da Diretoria de Ordenamento da Estrutura Fundiária, e, nas Superintendências Regionais, pelos Serviços de Regularização de Territórios Quilombolas”.

inconstitucionalidade do decreto 4887/2003⁵. Essa ação foi apenas um dentre muitas outras que tentaram inviabilizar o reconhecimento e acesso à terra, demonstrando que o conflito territorial não desapareceu mas se deslocou para a disputa em torno da definição da estrutura institucional. Um dos pontos fundamentais é o questionamento do dispositivo do autoreconhecimento/autoidentificação inserido na legislação pelo decreto 4887/2003, que na realidade foi uma forma velada de questionar a própria ADCT 68⁶(WEBER, 2006).

Cabe então observar do que se trata o reconhecimento e o autoreconhecimento, pois há muita confusão e mesmo ações deliberadas de desqualificação deste dispositivo. A autoidentificação surge como uma categoria crítica da sociologia e antropologia, especialmente dos instrumentos de gestão estatística e econômica de natureza colonial, que agrupavam populações em função de critérios arbitrários. Por exemplo, era comum na África do século XX que grupos com identidades culturais e sociais distintas fossem agrupados nas mesmas “reservas”: os colonizadores entendiam que a língua ou a cor constituíam “grupos”. Assim criavam categorias de identidade “impostas”. O mesmo aconteceu no Brasil, quando diferentes etnias foram colocadas para viverem juntas em aldeamentos como “índios”. Tais identidades impostas foram retomadas em pesquisas estatísticas nos anos 1960 chamadas de *cross cultural*, que agregavam populações em função da língua ou religião⁷. Ou seja, a noção de autoreconhecimento surgiu na antropologia e sociologia para poder melhor compreender o

⁵ A ADI 3239 teve um voto favorável em 2012 quando o ministro do STF Cesar Peluzzo apresentou voto pela inconstitucionalidade. A ministra Rosa Weber pediu vistas do processo e declarou seu voto pela constitucionalidade em março de 2015 e o processo agora aguarda o julgamento final. Hoje existem segundo a Comissão Pró-Índio de São Paulo “345 ações judiciais envolvendo terras de quilombo. A primeira delas foi proposta em 1993 e a mais recente janeiro de 2015. As ações em curso envolvem 156 terras de quilombo distribuídas em 20 estados. O levantamento identificou que 165 dessas ações foram propostas em defesa dos direitos territoriais das comunidades quilombolas. Outras 104 ações são contra os quilombolas...” (ver <http://www.cpis.org.br/acoes/html/resultados.aspx>)

⁶ Dentro dos processos judiciais os questionamentos são de duas ordens: 1) da autenticidade do grupo, ou seja, ao usar um conceito de quilombo restrito aos “grandes quilombos”, como Palmares, restringe-se o conceito de comunidades remanescente de quilombo, de forma que os que reivindicam essa condição são acusados de falseamento ou manipulação, como se incorressem em crime de “falsidade ideológica” por afirmarem uma identidade que não possuiriam verdadeiramente; 2) uma segunda linha de argumento aponta a inexistência de “ocupação”, de modo que mesmo que fosse possível reconstruir a remanescente de antigas comunidades, estas não teriam a condição de ocupação em 1988, data de promulgação da CF. Assim, as ações judiciais abrem um discussão de hermenêutica historiográfica e antropológica sobre a autenticidade histórica e cultural do grupo e sua ocupação territorial que se reflete nos tribunais.

⁷ Para ter uma ideia do problema metodológico, basta pensar que os critérios linguísticos colocaram num mesmo grupo países como Angola, Brasil e Portugal, que seriam assim considerados como uma unidade por falarem a mesma “língua”. Sugerir que Brasil, Angola e Portugal formam uma unidade social e política somente em razão da língua seria um absurdo. Mas é exatamente isso que muitos estudos e que a política colonial fez. Ela criou unidades artificiais a partir de critérios impostos de fora.

funcionamento real das sociedades, mostrando como essas definições arbitrárias eram cientificamente frágeis e politicamente autoritárias, pois os grupos sociais arbitrariamente agrupados possuem significativas distinções entre si, e essa posição induzia a conflitos e a invisibilidade das diferenças sociais e culturais (AMSELLE; M'BOKOLO, 1985; BARTH, 1998, 2000).

O chamado autoreconhecimento/autoatribuição/autoidentificação tem assim um profundo significado: 1) é do ponto de vista científico uma ruptura epistemológica com o caráter arbitrário e artificial de classificações derivadas do racismo científico e do reducionismo economicista, que não apreendia a complexidade da diversidade sociocultural mundial; 2) do ponto de vista político, é uma ruptura com relação aos procedimentos de governos coloniais-ditatoriais autoritários, que violavam o direito universal de livre organização e expressão. Desse modo, do ponto de vista do direito, o autoreconhecimento é um processo coletivo, associativo e de direito privado. O “reconhecimento” pelo Estado, instituído pelo decreto 4887/2003 é um processo institucional, burocrático de direito público que tenta por um lado, dar eficácia ao direito constitucional instituído pela ADCT68 e por outro estender o direito universal, que se aplicou de forma discriminatória ao longo do século XX, , às CRQ, no caso, o direito de de livre organização e expressão.

Assim sendo, existe dentro da estrutura institucional vigente ambiguidades e tensões. As ambiguidades derivam do fato de que a CF de 1988 iniciou um processo de reconhecimento pelo Estado que criou uma unidade jurídica que institui direitos, mas esta, por suas propriedades semânticas, dificulta o reconhecimento da diversidade das comunidades de matriz africana e seu acesso às garantias jurídicas de acesso à terra; por outro lado, tensões se desenvolveram no sentido de remover mesmo esses dispositivos constitucionais e institucionais. Hoje a estrutura institucional se move sob esse terreno de ambiguidades e tensões, entre uma demanda crescente por acesso a terra e direitos, que passa pela autoidentificação e reconhecimento pelo Estado, e também pelo questionamento a tal processo e por movimentos que visam desterritorializar as comunidades rurais negras ou de matriz africana ao dificultar o seu reconhecimento como comunidades remanescentes de quilombo.

2 – O universo dos quilombos: acesso à terra, situação presente e desafios futuros

A partir do momento que a estrutura institucional é marcada por ambiguidades e tensões que questionam processos básicos, como a própria existência de comunidades quilombolas, estas se refletem nos próprios mecanismos de gestão e execução da política pública. Uma das principais consequências é própria dificuldade para delimitar o universo dos quilombos, como observado por José Maurício Arruti:

“Começamos pela tentativa de delimitar qual seria o público das políticas para quilombos, segundo os números do próprio governo, em si mesmos bastante imprecisos. Acompanhando a indicação numérica do movimento quilombola, a Secretaria Especial de Promoção da Igualdade Racial (Seppir) estima a existência de 3.900 comunidades quilombolas em todo o país, acrescentando a esta estimativa a de que tais comunidades corresponderiam a 325 mil famílias, numa razão de pouco mais de 80 famílias por comunidade. Este, ao menos do ponto de vista das manifestações públicas desta secretaria, é o horizonte populacional para o qual ela tem a função de articular as várias políticas públicas, dispersas por diferentes ministérios, fundações e secretarias. O número de comunidades registradas nas atuais políticas públicas, porém, estabelecido por meio do processo de certificação da Fundação Cultural Palmares, é de 1.739. Se aplicássemos a mesma razão de 80 famílias por comunidade usada na estimativa da Seppir, isso nos levaria a pouco menos que 145 mil famílias atendidas. É impossível no momento estabelecer qualquer média nacional para a relação do número de famílias por comunidade, mas pelo que é possível apreender das comunidades mais conhecidas, oitenta é um número exagerado, que acaba elevando excessivamente a expectativa do número de famílias quilombolas a serem atingidas por políticas públicas.

Comparemos tais estimativas com os números de um destes programas, o Bolsa Família. O crescimento do número de famílias atendidas pelo programa foi impressionante em 2007, de quase 50% em apenas seis meses, tendo passado de 6,9 mil famílias quilombolas em maio para 9,8 mil famílias em novembro daquele ano. Ainda assim a discrepância dos números é flagrante. É possível que nem todas as famílias quilombolas preencham as condições de inclusão no cadastro do Bolsa Família, mas mesmo se olharmos o Cadastro Único das políticas governamentais (que inclui o Bolsa Família), veremos que, em 2007, estava previsto o atendimento a 14.224 famílias, ao mesmo tempo em que se estabelecia como meta para 2011, alcançar 102.259 famílias, em 330 municípios de 22 estados. Ainda que ambiciosa, essa meta contempla apenas um quarto do número de famílias estimado pela Seppir e fica cerca de 30% abaixo dos números da Fundação Cultural Palmares – FCP (se tomados os mesmos parâmetros de

cálculo). Um primeiro problema para se pensar as políticas públicas para essas comunidades passa, portanto, pela falta de critérios para estabelecer qual seria a população atingida(ARRUTI, 2009a).

Desse modo, as estimativas mais modestas consideram um total de 145 famílias compondo o universo das CRQ, e as mais ambiciosas de 345 mil famílias. A grande questão colocada no nosso entendimento é: precisamos reconhecer as ambiguidades e tensões institucionais existentes como resultados de processos históricos e da própria continuidade do racismo e de tentativas de imposição de uma estrutura de poder racialmente discriminatória. Podemos dizer que ao invés de buscar delimitar de forma discricionária as CRQ, buscando sua autenticidade, é preciso considerá-las como parte de um universo englobante das comunidades rurais negras ou de matriz africana, de modo que a o autoreconhecimento como CRQ (e o reconhecimento pelo Estado) é parte de um processo histórico de transição de uma condição de exclusão jurídica para a condição de sujeitos jurídicos, de modo que tal processo implica também ambiguidades típicas de situações transicionais. Isso significa que o universo das CRQ é móvel exatamente pelo fato de se constituir como um subconjunto de um universo maior, sendo mutável em razão do processo de transição jurídica que comentamos anteriormente. Isso não significa que existam fraudes ou manipulações, mas sim que a complexidade da condição comporta um processo de adaptação ao universo das normas constitucionais, administrativas e jurídicas que redefinem as próprias identidades sociais. As comunidades rurais negras ou de matriz africana, ao se defrontarem com problemas de propriedade territorial e de direitos podem perfeitamente em face do conhecimento das normas constitucionais, assumirem uma categoria de autoidentificação jurídica que também é social e, ao fazer isso, entram nessa zona de transição jurídica.

Em resumo, sendo a noção de remanescente de quilombo uma identidade produzida no universo dos sistemas jurídicos, a forma como ela vai sendo apropriada pelos grupos e identidades locais tende a ser igualmente marcada por ambiguidades, que mostra que muitas das comunidades de quilombo entendem por quilombolas efetivamente as rebeles escravas do Brasil colônia e império(BRANDÃO; DA DALT; GOUVEIA, 2010), de modo que a forma como essa identidade jurídica universal se articula com as identidades comunitárias locais não é simples, nem linear. Apesar dessa característica, o processo de identificação como quilombolas avança porque é um eixo de acesso para o acesso a direitos territoriais e políticas públicas.

Isso se reflete nos dados disponíveis sobre a certificação das CRQ e da titulação das terras das CRQ. Os dados abaixo são extremamente importantes para visualizarmos a dimensão de tais questões. Entre 2001 e 2004 o número de comunidades certificadas pela Fundação Palmares deu um salto exponencial, de apenas 3 em 2001 para 166 em 2004. Entre 2004 e 2006 esse número se multiplica por dois, chegando ao total de 899 comunidades certificadas entre 2001 e 2006. Entre 2007 e 2012 sempre um número superior a 100 certificações por ano se mantém, e em 2013 esse número dá um salto e alcança 364 certificações. Ou seja, o processo de “autoreconhecimento” e reconhecimento pelo Estado se intensifica depois do decreto 4887/2003, de modo que o universo das CRQ é crescente.



Figura1 - Fonte Seppir

O gráfico abaixo por sua vez mostra o número de territórios titulados por ano. No ano de 2001, por exemplo, vemos que o número de áreas tituladas apesar de pequeno acompanhou o número de comunidades certificadas (excedeu e uma terra, sendo 4 terras tituladas para 3 CRQ certificadas). Em 2006, quando 400 comunidades foram certificadas, apenas 19 tiveram seus territórios titulados, menos 5% das certificações. Em 2013 o número de terras tituladas foi de 1% das comunidades certificadas.



Figura 2 - Fonte: Seppir

O quadro abaixo apresenta uma síntese dos territórios titulados, das comunidades e famílias beneficiadas e da área em hectares. É possível observar algumas tendências também nesses dados. Em primeiro lugar, número de comunidades é quase sempre 40% maior que o de títulos, o que indica que sob um mesmo título e numa mesma área existem diferentes comunidades. O número de comunidades beneficiadas e de área titulada decresceu substancialmente entre 2010 e 2014, exatamente no mesmo momento em que a ADI 3239 ingressou no STF. Desse modo, o número de titulações e de área demarcada declina substancialmente no Governo Dilma.

GOVERNO	TÍTULOS	COMUNIDADES	ÁREA (HA)	FAMÍLIAS
1996-1998	4	15	1.200	1.200
1999-2002	10	40	3.000	3.000
2003-2006	30	120	9.000	9.000
2007-2010	35	140	10.500	10.500
2011-2014	15	60	4.500	4.500

Figura 3 Fonte INCRA

A disjunção entre certificação e titulação/demarcação é um componente fundamental, pois ele implica na anulação da efetividade dos dispositivos constitucionais que visavam o acesso ao território e direito de propriedade:

“A dimensão dos territórios já titulados continua insignificante no quadro fundiário de um país de proporções continentais. Além disso, só no Incra há 1,5 mil processos de reconhecimento de quilombos abertos. De acordo com a CPI-SP, desse total, 87% sequer têm o Relatório Técnico de Identificação e Delimitação (RTID) publicado, primeira fase dos procedimentos fundiários. “Isso mostra que, não só não estão ocorrendo as titulações no ritmo de que se precisava, como também os próprios processos estão andando muito lentamente”... Um cálculo feito por Fernando Prioste, da organização Terra de Direitos, mostra que, no ritmo atual, o Incra levaria mais 970 anos para titular todas as comunidades já certificadas pela FCP – quase três vezes o que durou a escravidão negra no Brasil (ISA, 2016).

Da apresentação desses dados podemos extrair algumas considerações estratégicas. Em primeiro lugar, desde a promulgação do decreto 4887/2003 ocorreu uma diferença do ritmo de reconhecimento e o de titulação de terras. O número de CQR cresceu, mas a política fundiária não acompanhou a demanda de terras. Desse modo, temos uma estranha situação em que o reconhecimento está descolado da redistribuição efetiva de recursos, no caso, do acesso à terra. Por outro lado, o “universo” dos quilombos é crescente, como nos mostra os dados referentes ao processo de certificação pela Fundação Cultural Palmares.

A problemática territorial está hoje então no núcleo central da temática das CRQ. A disjunção entre reconhecimento (certificação) e redistribuição (demarcação de terras) é assim um componente que é, ao mesmo tempo, resultante e agravante das ambiguidades e tensões institucionais indicadas acima. A demanda por reconhecimento e redistribuição de terras coincidiu também com um momento de valorização do preço de terras e do chamado superciclo das comodities, que impulsionou o extrativismo e agroindústria em todo o país, valorizando o preço da terra e intensificando a conflitualidade territorial entre camponeses, grupos étnicos e diferentes formas do capital no campo. Esse processo engendrou o que Alfredo Wagner de Almeida denominou de agroestratégias de desterritorialização, uma série de iniciativas políticas, legislativas e ideológicas que visam modificar os direitos constitucionais no sentido de flexibilizar os mecanismos jurídicos que impedem a mercantilização de terras e, conseqüentemente, modificar a constituição federal ou dotá-la de ineficácia efetiva, de modo a permitir a incorporação de terras pelo capital e por grandes empreendimentos econômicos (ALMEIDA, 2009).

É nesse sentido que devemos situar as ambiguidades e tensões institucionais e seu impacto sobre a situação territorial efetiva. Em primeiro lugar, podemos dizer o sistema jurídico construído pela Constituição Federal de 1988 criou uma tendência a territorialização dos grupos étnicos, no sentido que instituiu seu direito de propriedade e atribuiu ao Estado à função de dotá-lo de eficácia por meio de demarcação de terras; entre 2003 e 2013, sob a vigência do decreto 4887, desencadeou-se um processo de reconhecimento que deveria ser a primeira etapa do processo de redistribuição de terras e de acesso ao direito de propriedade específico de minorias étnicas, entretanto, na prática, ocorreu uma disjunção entre reconhecimento e redistribuição; paralelamente, uma série de iniciativas empresariais e de elites políticas criaram um tendência à desterritorialização, ilustrada pela ADI 3239 que visava paralisar o processo de reconhecimento e, assim, o de redistribuição de terras. Entretanto, cabe observar que a própria efetividade do decreto 4887 é questionável, pois ele

não garantiu o avanço da política de demarcação de terras das CQR. Ainda está pendente então uma política efetiva de demarcação territorial que tenha maior efetividade.

O fato é que o universo dos quilombos, complexo e móvel, cresceu nos últimos dez anos, em razão do avanço do processo de autoreconhecimento e reconhecimento pelo Estado. Isso aumentou, e não diminuiu, as tensões territoriais. A única forma de resolver essas tensões seria dar efetividade a redistribuição de terras, que deveria caminhar no mesmo ritmo do reconhecimento, o que obrigaria a aumentar o número de comunidades tituladas e da área reconhecida e demarcada. Esse é o principal desafio futuro para a resolução da situação das CRQ no Brasil.

3 – Os programas sociais e de desenvolvimento rural: mercantilização x territorialização?

Sobre as políticas públicas para as CRQ, Arruti faz uma importante observação:

“De fato, as políticas voltadas para comunidades quilombolas podem ser divididas, grosso modo, entre aquelas geradas especificamente para esta população e aquelas formuladas como simples extensão ou como atribuição de uma cota especial para esta população no interior de políticas universais ou focadas na pobreza. De um lado, há o reconhecimento de que o desrespeito histórico produzido pela escravidão e pela exclusão sistemática dos serviços e recursos disponibilizados pelo Estado Nacional deve levar a uma política de acesso diferenciado a tais recursos hoje, como forma de corrigir tal desrespeito histórico. Esta abordagem aproxima as políticas voltadas para a população quilombola das políticas voltadas para a população negra em geral”(ARRUTI, 2009, p.83).

De outro lado, há uma segunda modalidade de reconhecimento, que corresponde ao reconhecimento não só da exclusão sistematicamente imposta pela fração politicamente dominante às demais parcelas da sociedade nacional, mas especificamente ao reconhecimento das formas próprias e distintas de organização social e cultural destas outras parcelas da sociedade nacional, que hoje tendem a ser designados também de forma particular. Neste segundo caso, o reconhecimento não pode ser reduzido à redistribuição, ainda que, evidentemente, a inclua. Esta segunda modalidade de reconhecimento implica em ultrapassar a visão do outro que o reduz apenas ao pobre, ao deficitário, ao dominado, para percebê-lo como efetivamente diferente. A extensão e natureza desta diferença não estão previamente definidas e não são necessariamente inerentes a tais grupos. Mas tal reconhecimento deve implicar na investigação sobre tais diferenças e

sobre o quanto elas implicam não só na extensão das políticas universais, mas na proposição de políticas efetivamente diferenciadas”(ARRUTI, 2009b).

Isso nos lembra que não podemos perder de vista que sob a categoria jurídica remanescente de quilombo existem formas socioculturais complexas que não são redutíveis nem a meras categorias formais do direito, nem a categorias da gestão pública. Além disso, o crescimento do número de CRQ reconhecidas impacta sobre outras políticas públicas, de modo que é preciso escapar dos reducionismos. Algumas questões surgem então dessa dinâmica e gostaríamos de observar duas questões em particular: 1º) a extensão de políticas públicas universais induzem uma certa redução das CRQ à condição de pobres rurais, sendo a ênfase o combate à pobreza; 2º) as políticas públicas de desenvolvimento rural são focadas no incentivo à inserção de mercado das CRQ já existentes, coloca justamente desafios aos modos de ocupação tradicional das terras e outras formas de agencia econômica não-mercantil. Desse modo, uma tensão entre o universalismo das políticas públicas que pretendem elevar o nível de renda e promover o desenvolvimento rural, e as particularidades socioculturais das comunidades reais se coloca, já que as políticas estão mais preocupadas com o problema da pobreza (sua superação pela inserção no mercado) do que pela constituição de garantias da especificidade sociocultural, o que demandaria tanto uma centralidade do território quanto o apoio a formas de saberes sobre a biodiversidade e práticas econômicas não-mercantis. Assim, as políticas públicas para as CRQ atualizam políticas de modernização rural.

Desse modo, há uma tensão entre o caráter universalista de políticas assistenciais e especificidade cultural, e por outro lado, a uma tentativa de aproximar as políticas para as CRQ das políticas de reparação ao racismo-colonialismo. Essa tensão interna pode ser melhor observada quando consideramos o perfil das políticas públicas que alcançam efetivamente as CRQ. Essa tensão ficou manifesta no principal programa articulador e centralizador das diferentes iniciativas que atendiam as CRQ, o programa “Brasil Quilombola⁸”.

O gráfico abaixo indica o perfil socioeconômico das CRQ do Brasil. Como podemos ver, segundo os dados da SEPPPIR, a grande maioria da população estaria numa faixa de renda para qualifica-las como em situação de pobreza ou extrema pobreza. Isso explica o porquê do

⁸ “O programa Brasil Quilombola1 foi lançado em 12 de março de 2004, com o objetivo de consolidar os marcos da política de Estado para as áreas quilombolas. Com o seu desdobramento foi instituída a Agenda Social Quilombola (Decreto 6261/2007), que agrupa as ações voltadas às comunidades em várias áreas, conforme segue: Eixo 1: **Acesso À Terra**; Eixo 2: **Infraestrutura e Qualidade de Vida**; Eixo 3: **Inclusão Produtiva e Desenvolvimento Local**; Eixo 4: **Direitos e Cidadania**”(SEPPPIR, 2013).

grande crescimento das famílias quilombolas no CAD único e como alvo das políticas sociais do MDS.

80 mil famílias quilombolas cadastradas no CADUNICO.

92,1% auto declaram-se pretos ou pardos.; 24,81% não sabem ler; 82,2% desenvolve atividades agrícolas, extrativismo ou pesca artesanal.

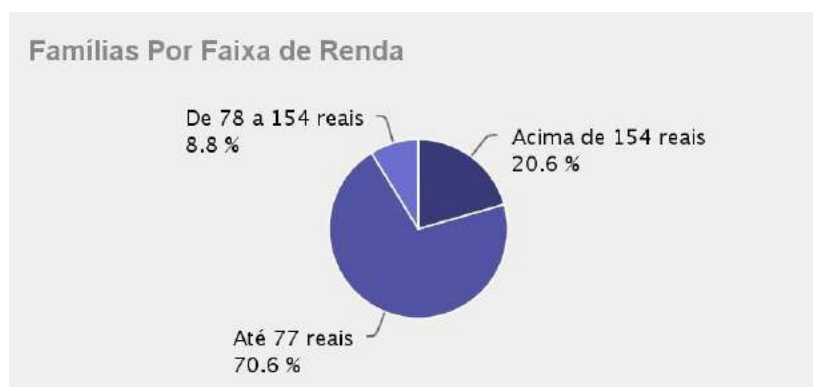


Figura 4 - Renda das Famílias das CRQ, Fonte Seppir

A condição de “pobreza rural” então é uma característica importante, mas como já observado, deve ser problematizada por diferentes motivos. O primeiro deles é que essa política pode acabar substituindo a política fundiária por uma política de modernização rural, como se a principal questão fosse a monetização das comunidades e elevação de sua renda. Em segundo lugar, tais políticas criam uma relação determinada de inserção dentro das políticas públicas, de modo que as CRQ estão acessando políticas universais que são ampliadas até elas e não sendo sujeitos de políticas específicas.

Podemos observar esta tendência justamente pelos dados das DAP (declaração de aptidão ao Pronaf), que cresceram de forma acelerada e significativa entre 2003 e 2013. Podemos ver que o número de certidões do Pronaf cresce de forma acelerada a partir de 2011 (Governo Dilma 1), sendo que nesse período foram emitidas 30 mil DAP’s, contra cerca de 10.500 emissões nos Governos Lula 1 e 2. Ocorreu uma inclusão no Pronaf num ritmo maior do que de titulação de terras. Quando comparamos os dados sobre a política de demarcação com a política do programa Brasil quilombola, vemos que existe uma tendência a priorizar as políticas de inserção no mercado e não as políticas de assegurar a ocupação tradicional. O número de famílias incluídas no Pronaf por exemplo

Desse modo, a inclusão produtiva se deu muito mais pelo acesso ao crédito e monetização do que pela garantia jurídica de uma especificidade sociocultural da ocupação tradicional da terra, criando uma situação ambígua e uma vulnerabilidade de outro gênero, especialmente quando levamos em consideração a renda média das CQR no Brasil. É preciso lembrar que o Pronaf é um programa universal que não supõe nem considera nenhuma especificidade e seu foco é econômico e, poderíamos dizer, produtivista. Os dados parecem sugerir que a política pública para os quilombolas foi orientada para promover a entrada no mercado⁹, e não nos direitos territoriais.



Figura5 - DAR emitidas para CRQ

Da forma como as políticas públicas para quilombolas não ficaram imunes à tendência de mercantilização e financeirização do desenvolvimento rural, que se colocaram como sérias rivais das políticas públicas de territorialização. Isso significa que no mesmo momento em

⁹ Cabe estabelecer aqui uma

diferença entre mercado (autoregulável) como instituição e sistema mundial (POLANYI, 2013; WALLERSTEIN, 1984), centrado na acumulação de capital, do pequeno-mercado como instituição de integração socioeconômica, local de pequenas trocas de valores de uso mediada por dinheiro ou não. Quando falamos de mercado estamos falando então da integração nesse mercado autoregulável, pois essas comunidades negras rurais participam de diferentes tipos de pequenos-mercados e cadeias de reciprocidade.

que ocorreu uma decisão política de não avançar na política de demarcação territorial, foi expandida uma política de desenvolvimento e modernização rural que (em tese) habilitou milhares de famílias quilombolas a se constituírem como agentes de mercado.

À guisa de conclusão, gostaríamos de apontar então como essas ambiguidades e tensões institucionais, que se refletiram numa disjunção entre reconhecimento e distribuição, e numa política pública predominantemente de monetização e mercantilização, que na realidade caminha numa direção contrária a política que chamamos de territorialização, coloca dificuldades e desafios a especificidade da situação das CRQ. A principal delas é que as comunidades negras rurais e de matriz africana tem uma especificidade histórico-política e cultural que não está contemplada nas políticas públicas. Essas comunidades viveram sob “estado de guerra”, permanentemente ameaçadas por diferentes formas de opressão e expropriação. A estrutura institucional legada opera como se este estado de guerra imposto por forças econômicas tivesse sido superado, mas os dados sobre a conflitualidade territorial demonstram o contrário. Como podemos observar:

“...a maioria das comunidades quilombolas desenvolveu perspectivas de subsistência diretamente ancorada sem atividades como extrativismo vegetal, caça, pesca, agricultura familiar não diversificada e criatório doméstico extensivo de pequenos animais. (...) Essas comunidades, portanto, elaboram um modo de vida que se ancora na dependência da natureza e mesmo na simbiose com ciclos naturais renováveis.” (BRANDÃO; DA DALT; GOUVEIA, 2010, p.8-9)

Desse modo, as comunidades negras rurais e de matriz africana em geral, que hoje estão adentrando no universo jurídico como CRQ, dependem da formação histórica de dois conjuntos de saberes e práticas de resistência: 1) um saber perceptivo do mundo natural, ou seja, sobre a biodiversidade e ciclos naturais que permite a adaptação ecológica, que está expresso justamente no predomínio de determinadas atividades produtivas e formas de organização social e doméstica (comunidades compostas por pequenas unidades territoriais e de parentesco, ajustada a baixa capacidade de capitalização e produção; 2) um saber político, derivado da experiência histórica de opressão, que induziu grande número de comunidades a optar pela fixação em áreas isoladas e de difícil acesso, que impediam que o Estado ou forças econômicas as capturasse e colocasse em relações de dependência. Da junção desses dois tipos sabe-se formou-se uma experiência de fuga permanente do controle do Estado e de subsistência de guerrilha, de pequenas comunidades autônomas com capacidade de produção ajustada a poucos membros e capaz de grande mobilidade e adaptação ecológica, fenômeno

recorrente em partes do mundo como sudeste asiático em que grupos camponeses e étnicos assumiram uma dinâmica territorial de permanente fuga do Estado nas cadeias montanhosas(SCOTT, 2014).

Desse modo cabe perguntar até que ponto a política pública de monetização e modernização rural, que se impôs ante a política de territorialização, não pode criar outros tipos de vulnerabilidade social. A política de territorialização, por eu turno, implicaria um maior controle e disponibilidade de recursos territoriais (e ambientais), de modo que os valores não podem ser medidos apenas em termos monetários; em segundo lugar, essa política de territorialização não quebra a lógica histórica dos saberes e práticas de resistência, ao contrário, as reforçaria. A política de territorialização não excluiu necessariamente a inovação e difusão tecnológica, nem a integração em mercados locais, mas modifica substancialmente a forma pelas quais essa integração se dá – uma vez que está assentada na especificidade histórica dos saberes perceptivos do mundo natural e no saber político das comunidades rurais negras na sua longa resistência á opressão. Desse modo, a política de desenvolvimento territorial pela mercantilização no sentido aqui empregado tem um modelo tecnológico e de crédito que, se orientando exclusivamente pelo combate à pobreza ou pelo objetivo de gerar renda, pode induzir a vulnerabilidades estruturais da capacidade produtiva e desses saberes e estratégias de resistência historicamente formados. De todo modo esta tendência precisa ser melhor estudada e documentada em estudos futuros.

Referências Bibliográficas

ALMEIDA, A. W. B. DE. Agroestratégias e desterritorialização: direitos territoriais e étnicos na mira dos estrategistas do agronegócio. In: SILVA, J. G. C. DA; ALMEIDA, A. W. B. DE (Eds.). . **O PLANO IIRSA na visão da sociedade civil da Panamazônica**. Belém: Fase, 2009.

ALMEIDA, A. W. B. DE A. **Quilombos e as novas etnias: identidade étnica e territorialidade**. [s.l: s.n.].

AMSELLE, J.-L.; M'BOKOLO, E. **Au cœur de l'ethnie: ethnies, tribalisme et État en Afrique**JSTOR, , 1985.

ARRUTI, J. M. Políticas Públicas Para Quilombos: Terra, Saúde E Educação. In: **Caminhos convergentes: Estado e Sociedade na superação das desigualdades raciais no Brasil**. [s.l: s.n.]. p. (292) 75–109.

ARRUTI, J. M. Políticas Públicas Para Quilombos: Terra, Saúde E Educação. In: **Caminhos convergentes: Estado e Sociedade na superação das desigualdades raciais no Brasil**. [s.l: s.n.]. p. (292) 75–109.

BARTH, F. **Ethnic groups and boundaries: The social organization of culture difference**. [s.l.] Waveland Press, 1998.

BARTH, F. **O guru eo iniciador e outras variações antropológicas**. Rio de Janeiro: Contra Capa Livraria, 2000.

BRANDÃO, A. A.; DA DALT, S.; GOUVEIA, V. H. **Comunidades quilombolas no Brasil: características socioeconômicas, processos de etnogênese e políticas sociais.** [s.l.] EdUFF, 2010.

ISA. **O que o governo Dilma fez (e não fez) pelos territórios quilombolas?**

POLANYI, K. **A grande transformação.** [s.l.] Leya, 2013.

SCOTT, J. C. **The art of not being governed: An anarchist history of upland Southeast Asia.** [s.l.] Yale University Press, 2014.

SEPPIR. **Guia Programa Brasil Quilombola** *Journal of Chemical Information and Modeling* Brasília SEPPIR, , 2013.

WALLERSTEIN, I. **The politics of the world-economy: The states, the movements and the civilizations.** [s.l.] Cambridge University Press, 1984.

WEBER, R. **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.239 DISTRITO FEDERAL - Voto de Vista** Supremo Tribunal Federal Brasília, 2006.