

PRIMEIROS OLHARES SOBRE AS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA COMUNIDADES REMANESCENTES DE QUILOMBOS

Bárbara Luiza Ribeiro Rodrigues¹

RESUMO

Com o advento do Estado Democrático brasileiro, os remanescentes de quilombos foram reconhecidos, constitucionalmente, enquanto sujeitos de direitos. Tal reconhecimento formal se deu em um cenário político “favorável” e, também, em função de bastantes embates do Movimento Negro. Foram-lhes garantidos o domínio e títulos das terras ocupadas, respeito às tradições culturais, além de políticas sociais que viabilizassem o desenvolvimento sustentável de tais sujeitos, tais como incentivos à saúde, educação, infra-estrutura, etc. Essas políticas foram criadas, especialmente, nos anos 2000 e, apesar de recentes, apresentam alguns avanços na luta quilombola. Todavia, apresentam, também, vícios da administração pública e dificuldades de implementação dos programas, evidenciando a necessidade de se analisar as estratégias utilizadas para sua gestão e monitoramento.

PALAVRAS-CHAVE: COMUNIDADES REMANESCENTES DE QUILOMBOS – ACESSO A DIREITOS - POLÍTICAS PÚBLICAS – DESENVOLVIMENTO GOVERNAMENTAL

APRESENTAÇÃO

O presente trabalho é um desdobramento das atividades desenvolvidas no âmbito da pesquisa O Perfil Sócio-Jurídico das Comunidades Remanescentes de Quilombos da Região da Cidade de Goiás, desenvolvida desde 2009, pela Universidade Federal de Goiás – *Campus* Cidade de Goiás. É financiada pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Goiás (FAPEG), integrante da Rede Goiana de Pesquisa de Questões Fundiárias no Estado de Goiás (composta por PUC, UFG, ABDA, CPT, FIAN, FETAEG), na temática sobre Etnia, Comunidades e Políticas Públicas, e coordenada pelo Professor Dr. Benedito Ferreira Marques.

Tal Pesquisa pretende contribuir com o processo de identificação das especificidades culturais das Comunidades Remanescentes de Quilombos indicadas pela

¹ Graduanda do 8º Período em Direito, pela Universidade Federal de Goiás – *Campus* Cidade de Goiás. baluiza@hotmail.com

Secretaria de Estado de Políticas para Mulheres e Promoção da Igualdade Racial (SEMIRA), do Estado de Goiás, quais sejam: Alto Santana, Buenolândia, Colônia de Uvá, São José da Lajinha e Águas de São João, especialmente no que concerne às concepções de justiça dessas comunidades.

No decorrer dos debates e pesquisas sobre o tema, foi percebido um descompasso entre o universo de políticas e direitos constituídos para esses sujeitos de direitos e a sua efetiva implementação.

INTRODUÇÃO

As comunidades remanescentes de quilombos (CRQ's) – ou quilombos modernos, mocambos, terras de preto, terras de santo ou santíssimo – fazem parte dos “novos movimentos sociais”, definidos por Hobsbawm, citado por Alfredo Wagner (ALMEIDA, 2008), como possuindo raízes locais profundas, consciência ambiental, critérios de gênero, e se agrupando em torno das mesmas reivindicações, através de um critério político-organizativo”. Apresentam características muito peculiares: *além de espírito associativo e de nacionalidade*, possuem vocábulos, mitos, danças e cores próprias, crenças de cunho *holístico-ecológico-religioso e de liderança*.

Poderiam ser definidas como comunidades negras, mas não, necessariamente, compostas apenas por negros, rurais ou urbanas, que apresentam profundas raízes históricas, visíveis nas tradições culturais e religiosas, sentimento coletivo e de organização e um forte vínculo com o território ocupado, transparecendo um novo elemento para a função social da propriedade, o “espiritual”/psico-sociológico. Frise-se que não, necessariamente, foram formadas por escravos fugidos ou libertos, vislumbrando um conceito mais amplo e dinâmico, mas que estão, intimamente, ligadas à idéia de marginalização/exclusão e de resistência.

No Brasil, há 1523 certidões expedidas pela Fundação Cultural Palmares (FCP) – primeiro órgão a ser acessado para titulação das terras quilombolas, através da auto-atribuição – contemplando 123.592 famílias quilombolas². Tal Fundação estima que existam, no país, 3.524 comunidades remanescentes de quilombos; todavia, “de acordo

² Fundação Cultural Palmares (FCP). Disponível em: <http://www.palmares.gov.br/_temp/sites/000/2/download/dpa/tabela-resumo.pdf>. Acesso em 16/08/2010.

com outras fontes, o número total de comunidades remanescentes de quilombos pode chegar a cinco mil”³.

No Estado de Goiás, existem 22 comunidades certificadas pela Fundação Cultural Palmares, e outras 22 identificadas pela Secretaria de Estado de Políticas para Mulheres e Igualdade Racial (SEMIRA), em 2006 e 2007, inclusive, cinco comunidades na Cidade de Goiás⁴, cujos processos foram abertos junto ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA). Essas comunidades, da Cidade de Goiás, Colônia de Uvá, São José da Lajinha, Águas de São João, Alto Santana e Buenolândia, são, também, citadas pelo Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, no Guia para Cadastramento de Comunidades Quilombolas. Todavia, o processo de identificação das mesmas, pela SEMIRA, é questionável, especialmente, porque a

Auto-identificação é elemento definidor da condição de grupo, cabe somente a ele se identificar, jamais ao Poder Público que carece de legitimidade para decretar a identidade étnica de um grupo social. O dever constitucional do Poder Público é garantir a propriedade quilombola e não determinar a condição do grupo (CANTO, 2008).

DA FORMALIZAÇÃO DOS DIREITOS QUILOMBOLAS

As Comunidades Remanescentes de Quilombos, com a Constituição de 1988, “ganham” uma mínima visibilidade – conquista decorrente de bastante luta, de várias organizações do Movimento Negro, especialmente o Movimento Negro Unificado (MNU), atuante desde a década de 70, vários movimentos quilombolas a nível local, regional e nacional –, para acessar direitos constitucionalmente garantidos, especialmente, reconhecimento da sua identidade⁵, redistribuição dos recursos e bens e participação.

Considerando essa visibilidade os remanescentes de quilombos estão contemplados por dispositivos legais específicos, que vai desde a Constituição Federal de 1988, com o artigo 68, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; além de

³ Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR). Disponível em: <https://gestaoseppir.serpro.gov.br/copy_of_acoes>. Acesso em 16/08/2010.

⁴ Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA). Documento no formato Excel, intitulado *Relação de Processos Abertos*. Disponível em: <http://www.incra.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=252&Itemid=274>. Acesso em: 16/08/2010.

⁵ Como mostra Kabengele Munanga, a respeito da dificuldade em se estabelecer o conceito de identidade: “recobre uma realidade muito mais complexa do que se pensa, envolvendo fatores históricos, psicológicos, linguísticos, culturais, políticos, ideológicos e raciais”. Citado por SILVA (2003).

Decreto 4887/2003 (que determina os procedimentos para identificação, reconhecimento, demarcação e titulação das terras ocupadas por quilombolas); os artigos 215 e 216, CF/88, que tratam dos direitos culturais; Tratados Internacionais, como a Convenção 169, da Organização Internacional do Trabalho (OIT), que garante às comunidades tradicionais o direito de se autodefinirem; artigos específicos nas Constituições dos Estados; Instruções Normativas nos órgãos que tratam da Questão Quilombola, como o INCRA (IN 57), a Fundação Cultural Palmares, a SEPPPIR, além da Resolução 34, do Ministério das Cidades, 5º, II, que prevê, para os municípios obrigados ao Plano Diretor (com mais de 20 mil habitantes), a demarcação dos territórios ocupados por comunidades tradicionais, como os quilombolas, no município.

Foram criadas, também, políticas sociais para atender esses sujeitos coletivos, na perspectiva de que

O conjunto de normas inscritas na Constituição de 1988, referentes à política social, redesenha, portanto, de forma radical, o sistema brasileiro de proteção social, afastando-o do modelo meritocrático-conservador, no qual foi inicialmente inspirado, e aproximando-o do modelo redistributivista, voltado para a proteção de toda a sociedade, dos riscos impostos pela economia de mercado. Neste novo desenho, afirma-se o projeto de uma sociedade comprometida com a cidadania substantiva, que pretende a igualdade entre seus membros – inclusive por meio da solidariedade implícita na própria forma de financiamento dos direitos assegurados (CASTRO; RIBEIRO, 2009).

Com o Governo do Presidente Luis Inácio “Lula” da Silva, houve a intensificação dessas políticas sociais, com a criação de inúmeros programas e ações que contemplassem tais sujeitos, especialmente, a partir de 2003, com a criação da Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPPIR), como a Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial (PNPIR), o Programa Cultura Afro-Brasileira, o Programa Comunidades Tradicionais, a Agenda Social Quilombola (ASQ), Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) Quilombola, Programa Nacional de Alimentação Quilombola (Pnaq), Projetos de Educação, como o “Quilombola, venha ler e escrever”, Chamada Nutricional Quilombola, Programa Saúde da Família Quilombola e o Programa Brasil Quilombola (PBQ), além de programas universais de governo que atendem às comunidades, como o Programa Luz para Todos, o Programa Fome Zero, entre outros.

O Programa Brasil Quilombola (PBQ) é o principal programa de governo para as CRQ's. Foi criado em 12 de março de 2004 e é coordenado pela SEPPIR, através da Subsecretaria de Políticas para Comunidades Tradicionais (SUBCOM).

Ele reúne ações de 23 Ministérios (Ministérios e Secretarias com *status* de Ministério) do Governo Federal, além de empresas públicas e sociedades de economia mista, como o IBGE, Fundação Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal, Petrobrás, Eletrobrás, Eletronorte e FURNAS.

É regido pelos princípios da transversalidade uma vez que vários órgãos são responsáveis pela execução, gestão e monitoramento das ações, da gestão descentralizada, que trata da responsabilidade dos entes federativos, em consonância com o artigo 23, X, da Constituição Federal e da gestão democrática, enaltecendo a participação dos movimentos quilombolas, como associações e ONG's, na formulação e monitoramento dessas políticas.

Atua, conforme a própria publicação do Programa, em quatro eixos, quais sejam (BRASIL, 2005):

Acesso a Terra – promove a regularização fundiária das terras ocupadas por comunidades remanescentes de quilombo: reconhecimento, identificação, demarcação, desinvasão e titulação de áreas quilombolas, definidas no Decreto nº 4.887/2003;

Infraestrutura e Qualidade de Vida – articula políticas públicas desenvolvidas pelo Ministério da Saúde (ações de atenção à saúde das populações quilombolas); Fundação Nacional de Saúde: ações de implantação, ampliação ou melhoria dos serviços de saneamento; Ministério da Educação (apoio ao desenvolvimento da educação nas comunidades remanescentes de quilombos, apoio à reestruturação da rede física dos equipamentos públicos de educação), Ministério das Cidades (melhoria das condições de habitabilidade), Ministério de Minas e Energia (Universalização do acesso à energia), Ministério da Integração Nacional (recuperação e controle de processos erosivos em municípios das Bacias dos Rios São Francisco e Parnaíba), e Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (construção de cisternas para armazenamento de água), e tem como base as ações voltadas para as comunidades quilombolas previstas e pactuadas no âmbito dos Programas Territórios da Cidadania e Brasil Quilombola;

Desenvolvimento local e Inclusão Produtiva - articula políticas públicas desenvolvidas pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário e SEPPIR, com

ações de fomento ao desenvolvimento sustentável para comunidades quilombolas, e pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, com ações de aquisição de alimentos provenientes da agricultura familiar, e tem como base as ações voltadas para as comunidades quilombolas previstas e pactuadas no âmbito dos Programas Territórios da Cidadania e Brasil Quilombola;

Direitos de Cidadania – articula políticas públicas desenvolvidas pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (Programa Bolsa Família, Distribuição de Cestas de Alimentos, Centro de Referência em Assistência Social, Benefício de Prestação Continuada e Chamada Nutricional Quilombola) e SEPPIR (Formação para o fortalecimento da gestão democrática). Tem como base as ações voltadas para as comunidades quilombolas previstas e pactuadas no âmbito dos Programas Territórios da Cidadania e Brasil Quilombola.

DA (NÃO) MATERIALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Uma das mais significantes dificuldades para implementação das políticas públicas destinadas às Comunidades Remanescentes de Quilombos é a execução orçamentária dos programas destinados a elas. O Orçamento Quilombola é composto, atualmente, pelos Programas: Gestão da Política de Desenvolvimento Agrário, Cultura Afro-Brasileira, Comunidades Tradicionais e Brasil Quilombola, conforme o Portal SIGA Brasil, do Senado Federal.

Conforme esclarece Kiyoshi Harada (2010), “o desvio na realização dos gastos públicos costuma ocorrer por meio dos seguintes expedientes: superestimação de receitas; contingenciamento de despesas; anulação de valores empenhados; instituição de fundos”.

O contingenciamento de despesas, continua Harada, tem por objetivo, aparentemente, “a contenção de despesas, mas, no fundo, não passa de um estratagema para gastar em outros setores que não os previstos no orçamento. É uma das formas de burlar a vontade popular no que diz respeito à autorização de despesas públicas”.

Observa-se, claramente, essa estratégia na execução do Orçamento Quilombola. Em 2010, segundo o Portal SIGA Brasil, do Senado Federal, de R\$101.818.467,00 destinados aos programas para CRQ's, apenas R\$18.191.482,00 foram, efetivamente, empenhados. O restante foi contingenciado, inclusive, por Decreto Presidencial.

Outra estratégia utilizada é a anulação de valores empenhados, afinal, “já se tornou praxe a anulação de valores empenhados e não liquidados até o final do

exercício. Esses valores são transformados em ‘restos a pagar’ comprometendo o orçamento do ano seguinte, que terá de sofrer ‘cortes’ para acomodar despesas que deveriam ter sido pagas com as dotações do orçamento anterior” (HARADA, 2010).

Em 2009, dos R\$26.400.586,00 liquidados, foram pagos R\$18.357.236,00, também conforme o Portal SIGA Brasil. O restante se tornou “restos a pagar”.

Dessa forma, percebe-se que mesmo com um Orçamento, aparentemente, significativo, os recursos para a execução dos programas não são gastos, recebendo, inclusive, várias críticas, de Institutos de Pesquisa e Acompanhamento, como o Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC)⁶.

Além da não aplicação dos recursos, outro universo de fatores conspira para a plena (não) materialização das políticas públicas destinadas às CRQ’s:

falta de acesso a informação pelos quilombolas, entraves burocráticos (exigência de documentação que a comunidade não possui), problemas operacionais (setorização e fragmentação), falta de recurso humano qualificado, falta de interlocução entre instâncias de governo, recursos demoram a chegar no quilombo, baixa execução orçamentária e, considerando-se que são políticas recentes, requerem constante ajuste e monitoramento. (CANTO, 2008)

Assim, percebe-se que a garantia de dispositivos, no ordenamento jurídico, não significa, muitas vezes, que as comunidades consigam acessá-los. Além do mais, não se tem um conceito de remanescentes de quilombos, demonstrado, inclusive, nos sites de vários ministérios que tratam das CRQ’s, onde não há um conceito “oficial”.

Tem-se, todavia, uma imagem negativa dos mesmos, principalmente, cultuada por um discurso dominante e pela grande mídia, de que CRQ’s são comunidades rurais negras isoladas, originárias, necessariamente, de escravos fugidos – remetendo-se ao conceito criado, no século XVI, pelo Conselho Ultramarino.

Dessa forma, os próprios remanescentes, que reconhecem sua história, mas desconhecem seus direitos, são desincentivados a acessá-los/exigi-los, o que faz com que o Estado, de ofício, atue, como autor, nos diversos processos envolvendo as CRQ’s, como identificação das comunidades, titulação da terra, inclusive, arquivando-os, de

⁶ Notas Técnicas: nº126/2007 (Orçamento Quilombola: governo federal orca, mas não gasta); nº139/2008 (Orçamento Quilombola: entre o previsto e o gasto); nº161/2010 (O Orçamento de SAN: quilombolas, indígenas e cisternas); nº168/2010 (Orçamento Quilombola 2008-2010 e a maquiagem na titulação).

forma arbitrária; além de aplicar o Orçamento Quilombola – ou, estrategicamente, não aplicá-lo – de forma, também, arbitrária; ferindo, assim, os preceitos constitucionais que reconhecem os direitos quilombolas. Tais ações – ou omissões – do Governo brasileiro foram, inclusive, tema de audiência realizada em 10 de outubro de 2007, na Comissão Interamericana de Direitos Humanos da Organização dos Estados Americanos (CIDH-OEA), quando organizações sociais, Coordenação Nacional das Comunidades Quilombolas (CONAQ), Rede Social de Justiça e Direitos Humanos, Centro pela Justiça e o Direito Internacional (CEJIL), Federação de Órgãos para a Assistência Social e Educacional (FASE) e a Comissão Pró Índio de São Paulo, denunciaram as violações dos direitos dos quilombolas do Brasil (REDE SOCIAL DE JUSTIÇA E DIREITOS HUMANOS, 2008).

CONCLUSÃO

O reconhecimento, pelo Estado brasileiro, dos remanescentes de quilombos enquanto sujeitos de direitos, que devem gozar das garantias constituídas, significou uma grande vitória aos movimentos sociais atuantes por uma sociedade mais igualitária e por ações de cunho redistributivo.

As políticas públicas criadas apresentam alguns avanços na luta quilombola, apesar de recentes e dos desafios para sua implementação, especialmente, ao se pensar que

Um sistema nacional de políticas sociais apresenta complexos esquemas de distribuição e redistribuição de renda, aplicando significativas parcelas do produto interno bruto (PIB) em ações e programas sociais. Mediante uma intrincada rede de tributos, transferências e provisão de bens e serviços, recursos são distribuídos e redistribuídos em múltiplos sentidos [...]. Em sua trajetória histórica, cada sociedade incorpora o reconhecimento de determinados riscos sociais e de igualdades desejáveis. Tais processos constituem, em cada país, sistemas de proteção e promoção social com mais ou menos abrangência, mas que são dinâmicos, estando na maior parte do tempo em construção ou em reforma. (CASTRO; RIBEIRO, 2009)

Os desafios encontrados para a execução orçamentária, a capacitação de pessoal, a interlocução entre as instâncias de governo e demais vícios da administração pública e dificuldades de implementação dos programas, evidenciam a necessidade de se analisar as estratégias utilizadas para sua gestão e monitoramento.

Evidenciam, também, a necessidade de um diálogo cada vez maior com os atores sociais que atuam em defesa das Comunidades Remanescentes de Quilombos, principalmente, com as próprias comunidades, para que possam gozar do direito de interferir em suas realidades, de forma positiva, de acordo com a vontade coletiva, propiciando seu desenvolvimento sustentável, zelando de suas tradições e produzindo cultura.

Enfim, as críticas apresentadas visam a analisar e a contribuir, minimamente, com o debate sobre a Questão Quilombola, haja vista sua complexidade, caráter recente e pouca produção acerca dessa temática.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de. *Terra de quilombo, terras indígenas, “babaçuais livre”, “castanhais do povo”, faxinais e fundos de pasto: terras tradicionalmente ocupadas*. 2ª ed. Manaus: PGSCA-UFAM, 2008.

ANJOS, José Carlos Gomes dos. Remanescentes de Quilombos: Reflexões Epistemológicas. Em LEITE, Ilka Boaventura (org.). *Laudos Periciais Antropológicos em Debate*. Florianópolis: Co-edição NUER/ABA, 2005.

BORDA, Orlando Fals. Aspectos teóricos da pesquisa participante: considerações sobre o significado e o papel da ciência na participação popular. Em BRANDÃO, Carlos Rodrigues (org.). *Pesquisa Participante*. São Paulo: Brasiliense, 1999.

BRASIL. *Constituição da República de 1988*.

BRASIL. *Programa Brasil Quilombola*. 2005.

CANTO, Adéli Casagrande do. *Quilombos e a materialização de direitos através das políticas públicas: um estudo sobre o Recanto dos Evangélicos*. Dissertação de Mestrado. 2008.

CASTRO, Jorge Abrahão de; RIBREIRO, José Aparecido Carlos. *As Políticas Sociais e a Constituição de 1988: Conquistas e Desafios*. In IPEA. *Políticas Sociais: Acompanhamento e Análise. Vinte anos da Constituição*. 2009.

CHAUI, Marilena Sousa. *Cultura e democracia: o discurso competente e outras falas*. 10ª ed. São Paulo: Cortez, 2003.

FUNDAÇÃO CULTURAL PALMARES (FCP). Disponível em:

<http://www.palmares.gov.br/_temp/sites/000/2/download/dpa/tabela-resumo.pdf>.

Acesso em 16/08/2010.

INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA (INCRA). Documento no formato Excel, intitulado *Relação de Processos Abertos*. Disponível em: <http://www.incra.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=252&Itemid=274>. Acesso em: 16/08/2010.

LANDER, Edgardo. Ciências sociais: saberes coloniais e eurocêntricos. in LANDER, Edgardo (org.). *A Colonialidade do Saber: eurocentrismo e ciências sociais*. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales – CLACSO, 2005.

REDE SOCIAL DE JUSTIÇA E DIREITOS HUMANOS. *Relatório Direitos Humanos no Brasil 2007*.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *Um discurso sobre as ciências*. 13ª ed. Porto: Edições Afrontamento, 2002.

SENADO. Portal SIGA Brasil.

SEPPPIR. *Relatório de Gestão PBQ 2009*.

_____. Disponível em: <https://gestaosepppir.serpro.gov.br/copy_of_acoes>. Acesso em 16/08/2010.

SILVA, Martiniano José. *Quilombos do Brasil Central: Violência e Resistência Escrava*. Goiânia: Kelps, 2003.

WOLKMER, Antonio Carlos. *História do Direito no Brasil*. 3ª ed. rev. atual. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2006.