



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA  
CAMPUS I  
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS  
PROEAD – PRÓ-REITORIA DE ENSINO MÉDIO, TÉCNICO E A DISTANCIA.  
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO LATO SENSU: GESTÃO PÚBLICA**

**ALCIONE FERREIRA DA SILVA**

**QUESTÃO AGRÁRIA E FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA  
COMUNIDADES QUILOMBOLAS NO BRASIL (1990 – 2010)**

**CAMPINA GRADE - PB**

**2015**

**ALCIONE FERREIRA DA SILVA**

**QUESTÃO AGRÁRIA E FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA  
COMUNIDADES QUILOMBOLAS NO BRASIL  
(1990 – 2010)**

Trabalho de Conclusão de Curso  
apresentado ao Programa de Pós-  
Graduação em Gestão Pública da  
Universidade Estadual da Paraíba, como  
requisito parcial à obtenção do título de  
Especialista em Gestão Pública

**Orientador:** Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Patrícia Cristina de Aragão Araújo

**CAMPINA GRADE - PB  
2015**

É expressamente proibido a comercialização deste documento, tanto na forma impressa como eletrônica. Sua reprodução total ou parcial é permitida exclusivamente para fins acadêmicos e científicos, desde que na reprodução figure a identificação do autor, título, instituição e ano do trabalho.

S586q Silva, Alcione Ferreira da.  
Questão agrária e formulação de políticas públicas para comunidades quilombolas no Brasil (1990 – 2010) [manuscrito] / Alcione Ferreira da Silva. - 2015.  
58 p. : il. colorido.  
Digitado.  
Monografia (Especialização em Gestão Pública) - Universidade Estadual da Paraíba, Pró-Reitoria de Ensino Médio, Técnico e Educação a Distância, 2019.  
"Orientação : Prof. Dr. Patrícia Cristina de Aragão Araújo, Departamento de História - CEDUC."  
1. Comunidades Quilombolas. 2. Regularização fundiária.  
3. Políticas Públicas. I. Título

21. ed. CDD 351

**Alcione Ferreira da Silva**

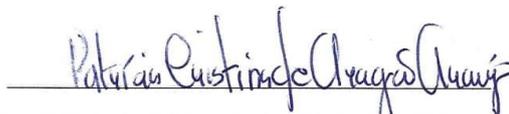
**Questão Agrária e Formulação de Políticas Públicas para Comunidades Quilombolas no Brasil**

**(1990 – 2010)**

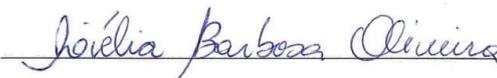
Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública da Universidade Estadual da Paraíba, como requisito parcial à obtenção do título de Especialista em Gestão Pública.

Aprovada em: 09/05/2015.

**BANCA EXAMINADORA**



Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Patrícia Cristina de Aragão Araújo (Orientadora)  
Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)



Prof<sup>ª</sup>. Me. Lúcia de Oliveira Barbosa  
Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)



Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Marília Tomás de Oliveira  
Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)

Ao meu pai Manoel, por todo amor, apoio, compreensão e luta para que eu conseguisse alcançar minhas metas e a minha mãe Hozana, pelos mesmos motivos e por, sendo semianalfabeta, ter-se feito minha primeira professora ensinando-me tudo que sabia sobre as letras e números, acendendo em meu coração infantil, que ainda não tinha idade para ir à escola, o desejo pelo saber.

## AGRADECIMENTOS

Não há conquistas solitárias, tudo que alcançamos é fruto de esforço pessoal, mas nada se faria sem a presença de algumas pessoas que deixam sua marca em nós, ao trilharem junto conosco importantes momentos da nossa vida. Desse modo, deixo meus sinceros agradecimentos a todos.

Inicialmente agradeço a Deus Libertador, fonte primordial de fortaleza, sabedoria e retidão, por meio das quais busco orientação para traçar e trilhar os caminhos em direção aos objetivos que almejo construir e consolidar.

Aos meus amados pais Manoel e Hozana, pela compreensão e luta para que eu conseguisse alcançar minhas metas e pelo amor dedicado em cada passo da minha caminhada.

Ao meu irmão Marcone, no qual represento os demais, por ter sido suporte firme e amoroso em cada dificuldade encontrada em minha trajetória.

Ao meu amor Diego, que me traz suavidade e beleza em cada etapa de minha vida na qual ele se faz presente, não medindo esforços para me apoiar em todos os momentos.

A cada docente que passou por minha formação e que certamente tem sua marca em todo meu fazer acadêmico, expresso meu agradecimento e profundo respeito, em especial a “tia” Maria, minha primeira professora.

Agradeço com carinho e admiração à prestimosa e admirável professora Dr<sup>a</sup>. Patrícia Cristina de Aragão Araújo, pela disponibilidade, carinho, compreensão e maestria na condução do presente trabalho e por sua postura de verdadeira mestra, que acolhe e direciona a cada uma de seus alunos.

Ao amigo Magno Lisboa, pela presença, companheirismo e importante apoio, imprescindíveis para a conclusão deste trabalho, assim como de outras fases da minha vida.

E aos meus amigos, que foram imprescindíveis para a concretização de etapas importantes do meu percurso acadêmico, ainda em seus primeiros passos e por tornarem toda minha caminhada mais aprazível.

Muito obrigada!

## **RESUMO**

Este trabalho apresenta uma introdução a discussão do ciclo de políticas públicas brasileiras, no recorte temporal de 1990 a 2010, voltadas a regularização fundiária das comunidades quilombolas, tendo por objetivo perceber em que medida tais políticas atendem as demandas historicamente solicitadas pelas referidas comunidades e pelos movimentos sociais, que pautaram suas necessidades no que se refere ao reconhecimento do direito a titulação de suas terras. Metodologicamente, nos baseamos na a pesquisa bibliográfica e documental que, desenvolve-se através de referências e documentos produzidas acerca do tema a ser estudado, haja vista que os documentos perfazem nosso objeto de estudo. Teoricamente nos balizamos primordialmente a Rua (2009) para estruturar análise sobre as políticas públicas. A partir destes lugares, selecionamos como fontes a legislação nacional que trata sobre a regularização fundiária e o Programa Brasil Quilombola, que desde 2004 congrega as políticas públicas através de ações interministeriais, como fontes para as análises. Através destas foi possível concluir que a estrutura fundiária brasileira permanece sendo gerida com base nos interesses político e econômicos subservientes aos grandes proprietários de terras, em detrimento das comunidades rurais negras.

Palavras-chave: Comunidades Quilombolas. Regularização fundiária. Políticas Públicas.

## RESUM

En este trabajo se presenta una introducción a la discusión del ciclo de las políticas públicas de Brasil, el marco temporal 1990-2010, dirigido a la regularización de las comunidades quilombolas, con el objetivo de entender en qué medida estas políticas satisfacen las demandas históricamente solicitados por las comunidades y movimientos sociales, que guió a sus necesidades en lo que respecta al reconocimiento del derecho a la titularidad de sus tierras. Metodológicamente, nos basamos en la investigación bibliográfica y documental que se desarrolla a través de referencias y documentos sobre el tema a estudiar, ya que los documentos constituyen nuestro objeto de estudio. Teóricamente principalmente balizamos en la calle (2009) para estructurar el análisis de las políticas públicas. Desde estos lugares, seleccionados como fuentes de la legislación nacional que se ocupa del Programa Quilombo Brasil, que desde 2004 congrega políticas públicas a través de acciones interministeriales, como fuentes para el análisis de la regulación del uso del suelo y. A través de ellas llegamos a la conclusión de que la estructura agraria brasileña permanece logro sobre la base de intereses económicos y políticos serviles a los grandes terratenientes, en detrimento de las comunidades negras rurales.

Palavras-chave: Comunidades Quilombolas. Regularização fundiária. Políticas Públicas.

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>08</b>
<b>2 CONSTRUÇÃO DE DESIGUALDADE ÉTNICA E SEUS IMPACTOS PARA AS COMUNIDADES QUILOMBOLAS NO BRASIL .....</b>	<b>10</b>
<b>2.1 Terras de preto e questão agrária no Brasil .....</b>	<b>12</b>
<b>2.1.1 Na República de homens “livres e iguais”: Terra, para quem? .....</b>	<b>15</b>
<b>2.2 Desenvolvimentismo e revitalização do latifúndio .....</b>	<b>19</b>
<b>2.3 Terras de preto e questão racial no Brasil .....</b>	<b>22</b>
<b>3. MOVIMENTOS SOCIAIS E P OLÍTICAS PÚBLICAS: CAMINHOS PARA ASSEGURAR DIREITOS .....</b>	<b>26</b>
<b>3.1 Movimentos sociais de luta pela terra e visibilidade da desigual divisão de terras no Brasil.....</b>	<b>27</b>
<b>3.2 Movimento Negro: construindo demandas na luta por políticas públicas contra lugares de exclusão étnica .....</b>	<b>30</b>
<b>3.3 Políticas Públicas enquanto conquistas dos movimentos sociais: caminhos para a intervenção da realidade .....</b>	<b>33</b>
<b>4. TERRA DE PRETO ENQUANTO POLÍTICA PÚBLICA PARA ASSEGURAR DIREITOS .....</b>	<b>36</b>
<b>4.1 Políticas Públicas voltadas para a regularização fundiária das Comunidades Quilombolas em foco .....</b>	<b>38</b>
<b>4.2 Políticas Públicas unificadas: Programa Brasil Quilombola .....</b>	<b>45</b>
<b>APROXIMAÇÕES CONCLUSIVAS .....</b>	<b>53</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>55</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Este trabalho apresenta como objeto de análise o ciclo de políticas públicas brasileiras que objetivam promover a regularização fundiária das comunidades quilombolas, em cumprimento ao direito constitucional que as mesmas adquiriam sobre suas terras, no período de 1990 a 2010.

Nosso objetivo central é perceber em que medida o aparato legislativo e as políticas públicas que deles advém, reconhecem as demandas historicamente postas pelas comunidades quilombolas, movimentos sócias do campo e movimento negro, sobre a necessidade e urgência de que as comunidades rurais negras tenham os títulos de suas terras, haja vista que estes constituem uma condição primordial para a estruturação de condições sociais mais justas para as referidas comunidades.

Essa pesquisa é fruto de nossas vivências no Núcleo de Estudos Afro-Brasileiros e Indígenas da Universidade Estadual da Paraíba (NEAB-Í – UEPB), relacionadas às discussões da Especialização em Gestão Pública da mesma universidade, bem como da nossa participação no projeto “Práticas culturais e a arte de inventar o cotidiano: (re) escrevendo as brincadeiras infantis, cantigas, festas e práticas de cura em três comunidades afro-descendentes paraibanas”, em 2010, a partir do qual pudemos entrar em contato com a centralidade da terra enquanto eixo norteador das sociabilidades das comunidades quilombolas visitadas, contrastando com as dificuldades que as mesmas enfrentavam para obterem a titulação das suas terras. Nesse contexto, sentimos a necessidade de pensar as razões que distanciavam as comunidades quilombolas do acesso a este direito, reconhecido desde a Constituição Federal de 1988.

Para respondermos ao questionamento levantando, organizamos nosso trabalho em três capítulos. O primeiro intitulado “Construção de desigualdade étnica e seus impactos para as comunidades quilombolas no Brasil”, apresenta um discussão acerca dos processos históricos republicanos que construíram espaços de exclusão para os afro-descendentes, a partir da ciência eugênica e do modelo de desenvolvimento econômico desenvolvimentista, que nortearam políticas de estado excludentes e racistas no decorrer do século XX.

No segundo capítulo “Terra de preto enquanto política pública para assegurar direitos”, discutimos a relação entre os movimentos sociais do campo e do

movimento negro na construção da visibilidade das terras das comunidades quilombolas enquanto “terras de preto”, ou seja, da terra enquanto elemento cultural de centralidade significativa para sobrevivência das comunidades quilombolas, transformando a necessidade das mesmas em demandas frente ao Estado brasileiro, que culminou com a reconhecimento do direito sobre as terras tradicionalmente ocupadas pela Constituição federal de 1988.

No capítulo final “Movimentos sociais e políticas públicas: caminhos para assegurar direitos”, discutiram a legislação e políticas públicas formuladas a partir da década de 1990, com a finalidade de fazer cumprir o artigo 68 da Constituição Federal vigente que dispõe sobre o reconhecimento à propriedade definitiva dos remanescentes das comunidades dos quilombos, aos cabe receber do Estado a titulação de suas terras, buscando analisar se tais políticas representam as demandas historicamente postas em relação as terras quilombolas enquanto, bem social, e em que medida as políticas referidas alcançam seus objetivos.

## **2 CONSTRUÇÃO DE DESIGUALDADE ÉTNICA E SEUS IMPACTOS PARA AS COMUNIDADES QUILOMBOLAS NO BRASIL.**

Ao falarmos em uma comunidade quilombola, faz-se necessário, tecer algumas considerações acerca do referido conceito. De acordo com Munanga (1996), o termo aportuguesado quilombo tem origem da palavra Kilombo, cuja gênese remete aos povos africanos pertencentes ao tronco linguístico bantu, localizados ao sul da floresta equatorial especialmente da região onde se localiza Angola, que foram trazidos para o Brasil por ocasião do processo de escravização das/os africanas/os.

Munanga (1996) afirma que a compreensão da palavra quilombo, em sua dimensão sociopolítica e militar, passa pela história de conflitos pelo poder que envolve povos bantu, entre os séculos XV e XVII. Nesse contexto de conflito, o quilombo era formado por alianças que agregavam homens “submetidos a dramáticos rituais de iniciação que os retiravam do âmbito protetor de suas linhagens e os integravam como co-guerreiros num regimento de super-homens invulneráveis às armas de inimigos” (MUNANGA, 1996, p. 60).

O quilombo, em sua gênese, cumpria uma importante função ao ser capaz de solidificar “uma estrutura firme capaz de reunir grande número de estranhos desvinculados de suas linhagens vencidas e uma disciplina militar capaz de derrotar os grandes reinos que bloqueavam sua progressão” (MUNANGA, 1996, p. 60).

É a partir dessa constituição histórica que pensa do quilombo estrutura sócio-política de resistência, que podemos apontar que no Brasil houve, em grande medida, recriações do modelo africano, pois

Pelo conteúdo, o quilombo brasileiro é, sem dúvida, uma cópia do quilombo africano reconstruído pelos escravizados para se opor a uma estrutura escravocrata, pela implantação de uma outra estrutura política na qual se encontraram todos os oprimidos. Escravizados, revoltados, organizaram-se para fugir das senzalas e das plantações e ocuparam partes de territórios brasileiros não-povoados, geralmente de acesso difícil. Imitando o modelo africano, eles transformaram esses territórios em espécie de campos de iniciação à resistência, campos esses abertos a todos os oprimidos da sociedade (negros, índios e brancos), prefigurando um modelo de democracia plurirracial que o Brasil ainda está a buscar (MUNANGA, 1996, p. 60).

O quilombo, contudo, não é um conceito que emerge isento de debates. De acordo com LEITE (2000, p. 238) a partir de um levantamento de abordagens

presentes na historiografia brasileira alguns autores chamam atenção para os dois extremos nos quais o quilombo é abordado, “a partir do ideário liberal, proveniente dos princípios de igualdade e liberdade da Revolução Francesa, em que é romanticamente idealizado; ou, sob o viés marxista-leninista, no qual é associado à luta armada.” É importante que se ressalte para além desses dois extremos, quilombo é um termo que vem sendo utilizada desde o Brasil colônia, indicando uma multiplicidade de conceitos, adquirindo muitas variações tanto na tradição popular quanto acadêmica brasileiras, entretanto consideramos que:

A característica que torna singular o quilombo do período colonial e do atual para este autor –MOURA- decorre do fato de que todas as experiências já conhecidas revela uma certa capacidade organizativa dos grupos [...] Destruídos dezenas de vezes reaparecem em novos lugares como verdadeiros focos de defesa contra um inimigo sempre ao lado [...] esse caráter defensivo começa a mudar, em parte com a abolição, quando mudam-se os nomes e as táticas de expropriação, e a partir de então a situação dos grupos corresponde a outra dinâmica, a da territorialização étnica como modelo de convivência com os grupos da sociedade nacional. Mas por outro lado, inicia-se a longa etapa de construção de identidade desses grupos seja pela formalização da formação étnico-cultural no âmbito local, regional ou nacional, seja pela consolidação de um tipo específico de segregação social e residencial dos negros, chegando até os dias atuais. (LEITE, 2000, p. 338)

MOURA 1981, a partir do referencial teórico marxista nos mostra uma visão de quilombo destacando para esse, um caráter essencialmente de resistência, de contraposição a uma sociedade excludente, as organizações quilombolas seriam assim, fruto de rebeliões organizadas de negação ao sistema.

Apesar dos preconceitos que atribuíram, por séculos, o lugar de uma suposta inferioridade as história e cultura afro-brasileira, vasta é a literatura que se volta para os quilombos brasileiros, mas destacamos as produções que

A partir dos anos 80, a escravidão brasileira foi repensada. A renovação dos estudos sobre o escravismo resultou da influência de correntes historiográficas e orientações ideológicas de âmbito internacional. Paralelamente a produção bibliográfica desenvolvida nos estados Unidos, onde se encontra o maior número de produções sobre o escravismo nas Américas, chegavam tendências do marxista inglês Thompson, que punha em relevo a superestrutura ao invés da estrutura e da Nova História francesa com a utilização de novas fontes e metodologia diferenciada. (APOLINÁRIO, 2007, p.13).

ARUTI (2006) ao discutir a formação histórica e antropológica dos quilombos traz uma gama de forma de pensá-lo, algumas delas suscitadas com o advento do

artigo 68 da Constituição Federal de 1988 que se refere às comunidades remanescentes de quilombo, dentre elas destacamos aqui as produções dos pesquisadores do início dos anos 90 da Fundação Cultural Palmares (FCP), segundo os quais, de maneira geral, os “quilombos contemporâneos” são apresentados como comunidades cuja identidade definiu-se como étnica e não racial, não sendo a cor da pele o elemento definidor central, mas os elementos culturais gestados e fortalecidos no interior das mesmas, entre eles o uso comum da terra.

Os quilombos são um fértil espaço para debates que atrai a atenção de diferentes áreas do saber se configuram num rico espaço de discussão, LEITE (2000) enfoca a discussão dos quilombos na atualidade sobre o prisma da luta dos afro-descendentes como atores políticos, especialmente após a promulgação da Constituição Federal de 1988, com enfoque nos impasses nela presente no tocante a questão da terra e os quadros atuais de exclusão social no Brasil.

Dessa maneira, o quilombo enquanto forma de organização passa a viabilizar novas, definindo e legitimando espaços de poder nos quais se possibilita a conquista de direitos legitimados em políticas públicas que reconheçam suas necessidades historicamente postas através de lutas empreendidas.

Conforme exposto, muitos são os enfoques conceituais a partir dos quais as comunidades quilombolas podem ser analisadas, todavia, em função de nosso objeto de estudo, elaboração de políticas públicas para comunidades quilombolas no Brasil, direcionaremos nossa análise para a relação entre a constituição da identidade quilombola a partir de seu relacionamento com a terra.

## **2.1 Terras de preto e questão agrária no Brasil**

ARRUTI (2006) traz importantes debates acerca dos da territorialidade e o etnicidade, sendo, entre outros, o primeiro marcado pela ideia de uso comum e o segundo, estreitamente vinculado a este, uma vez que:

(...) ao lado do paradigma histórico e etnológico das terras de uso comum, o conceito de grupo étnico impõe uma definição de remanescentes de quilombos calcada em critérios subjetivos e contextuais, marcados pela ideia de contrastividades, Por meio da qual um grupo se percebe e se define sempre pela oposição (no caso, o conflito fundiário) a um outro (ARRUTI, 2006, p. 93).

Nesse sentido, percebemos que etnicidade não é um conceito fechado e com possibilidade única de análise, por estar baseado em critérios subjetivos e que se relacionam com o contexto no qual ele está sendo produzido, todavia, ao pensarmos em comunidades quilombolas é comum que o conflito fundiário, ou a desigual repartição fundiária brasileira, seja uma constante na composição identitária e étnica do grupo, haja vista a constituição da história agrária nacional é marcada por sucessivos processos de exclusão que frequentemente opõem as comunidades quilombolas aos grandes possuidores de terra.

Embora tenhamos claro que a questão fundiária não seja o elemento que, de modo exclusivo, define a comunidade rural negra, ela é de acordo com Arruti (2005), um dos paradigmas sobre o qual se assentaram estudos sobre a mesma, especialmente em fins da década de 1980 e início da década de 1990, quando os estudos passam a focar as características do grupo advindas da concepção de “terra de pretos”. Esta, no que se refere ao seu processo de formação, segundo Ferreira (2009, p. 88) teria sua existência pautada

Na lógica produtiva familiar e com a apropriação e uso comum da terra e demais recursos naturais [...]. O uso múltiplo e o aproveitamento integrado dos elementos do ambiente contrapõem-se à lógica da mono-cultura; ademais, estas terras não configuram propriedade particular e não são valoradas como mercadoria [...]. A especificidade das terras de preto advém de suas origens comuns, seus laços de parentesco, saberes tradicionais e outras práticas de reprodução da vida - sempre inseridas num padrão conflitivo com o sistema hegemônico. Sob quaisquer origens, as terras de preto trazem em si a história de afirmação de uma população negra outrora escravizada, que apresenta um contraponto frente ao modelo econômico dominante.

Nesse sentido, o uso comum da terra e dos recursos naturais é um traço presente na constituição das comunidades quilombolas, sendo a terra um elemento central na constituição de laços de sociabilidade desse segmento populacional uma vez que a mesma faz-se

[...] crucial, para a continuidade do grupo, do destino dado ao modo de vida destas populações [...] a terra é o que propicia condições de permanência, de continuidade, de referências simbólicas importantes à consolidação do imaginário coletivo (LEITE, 2000, p. 344-345).

Nessa perspectiva, é preciso que se considere que a terra no Brasil, e não apenas nele, se constitui num importante lugar de poder, sendo de acordo com Lovell citado por Leite (2000), responsável por profundos processos de exploração humanos e de recursos naturais, estabelecendo negócios desiguais que deixaram marcas na nossa sociedade perceptíveis até os dias atuais, de modo que ainda hoje pode se ver nitidamente, quem foram os ganhadores e quem foram os perdedores, quem teve e quem não teve o direito de se apropriar da terra. Entre os que por longo período não tiveram o referido direito estão as comunidades quilombolas.

Neste ensejo, é fundamental perceber a terra e seu manejo são históricos, portanto sofreram variações ao longo do tempo respondendo sempre ao recorte espaço-temporal no qual estiveram e estão inseridas. Entretanto, ao longo da história do Brasil, predominou a lógica da concentração fundiária, extremamente perigosa para os grupos sociais que vivem na dependência da terra para seu sustento e/ou sobrevivência de aspectos culturais de seu grupo étnico, uma vez que ela acarreta

[...] sérias conseqüências para o País, como a expulsão dos trabalhadores do campo, constantes violações de direitos trabalhistas e destruição ambiental. O modelo agrícola baseado na monocultura para exportação se contrapõe as propostas de políticas que garantam a soberania alimentar e a reforma agrária. A atual expansão desse cultivo em áreas de fronteira agrícola causa conflitos com povos indígenas e com pequenos agricultores (MENDONÇA, 2006, p. 5).

Não são, porém, apenas indígenas e pequenos agricultores os únicos sequencialmente vitimados por conflitos fundiários, as comunidades quilombolas também foram fortemente impactadas, pois “o traçado da fronteira étnico-cultural no interior do Brasil/nação esteve, (...) sempre marcado pela preservação do território invadido e ocupado no processo colonial e por muitos conflitos de terra que remontam aos dias atuais” (LEITE, ano, p. 333-334). Logo não seria exagero afirmar que “o sistema latifundiário mantém até nossos dias, com muita firmeza, o controle de nossa economia agrária. (GUIMARÃES, 1989, p. 202), provando contínuos processos de exclusão das comunidades tradicionais.

Desse modo, podemos compreender a luta histórica das comunidades tradicionais negras do Brasil para que obtivessem legalmente reconhecidos o direito fundamental a sua permanência nas terras em que se constituíram enquanto grupo. Esta luta se justifica pela própria história fundiária do nosso país constituída, em

grande medida, pelo apoio ao latifúndio sobrepondo o valor econômico da terra aos interesses pautados na sua função social.

### **2.1.1 Na República de homens “livres e iguais”: Terra, para quem?**

Em meados do século XIX, o Império brasileiro instituiu a Lei de Terras que dispunha sobre as terras devolutas do império e, na prática, garantia aos grandes possuidores de terra a certeza de que a ocupação territorial do país do país seria marcada pela salvaguarda de seu poderio, ainda que em detrimento de numerosos grupos populacionais, a destacar os afro-descendentes.

A Lei de Terras, Lei nº 601 de 18 de setembro de 1850, dispunha sobre as terras devolutas do Império. Conforme o Art. 3º e seus parágrafos, o conceito de terras devolutas, abrangem as que aplicadas não pertenciam ao poder público nem a particulares e que não estivessem "ocupadas por posses, que, apesar de não se fundarem em título legal, forem legitimadas por esta Lei".

Em uma primeira percepção, trechos da Lei de Terras como o citado acima, parecem não provocar conflitos agrários entre possuidores de terra, de fato e de direito, e os grupos que informalmente viviam em determinados espaços rurais, porém, na prática esta lei jamais garantiu às comunidades tradicionais, por exemplo, direito a permanência nas terras “ocupadas”. Os que não tinham a posse fundada em “título legal”, não prática não eram donos das terras em que viviam.

Esta lei, estabelecia a compra como forma primordial de acesso à terra transformando-a em mercadoria a qual poucos teriam acesso. Os dois primeiros artigos da Lei de Terras estabeleciam:

Art. 1º Ficam proibidas as aquisições de terras devolutas por outro título que não seja o de compra. [...] Art. 2º Os que se apossarem de terras devolutas ou de alheias, e nellas derribarem mattos ou lhes puzerem fogo, serão obrigados a despejo, com perda de bemfeitorias, e de mais soffrerão a pena de dous a seis mezes do prisão e multa de 100\$, além da satisfação do damno causado. [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L0601-1850.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L0601-1850.htm)

A partir dessas deliberações legais, compreende-se que a terra tida como bem material de finalidade basicamente econômica, só poderia ser comprada ou herdada, de outro modo não haveria respaldo legal para ser proprietário desse bem. Essa circunstância define com clareza a proteção do Império aos grandes

proprietários de terra, haja vista que ela destinava a estes a oferta de mercado de grandes extensões territoriais do país, visto que aos possuidores de poucos recursos, a grande massa populacional, tornava-se inviável a compra e posse da terra.

Outro ponto a destacar é que as sesmarias, ou concessões outras de terra feita pelo governo, obtinham a partir da Lei de Terras condições para regularização de posse, para o caso dos que se encontrassem em situação irregular. Isso significa dizer que no Brasil Imperial a terra dividia-se entre as devolutas, que só poderia ser comprada, e as terras que regularizadas ou não, já pertenciam a algum latifundiário. Isto colocava sob condição de invasores os quilombolas, que de um modo ou de outro, estariam ocupando terras que legalmente não poderiam ser consideradas suas, pois na prática elas seriam ou do governo imperial ou de algum grande proprietário de terras.

A proclamação da República, precedida pela abolição da escravatura, no Brasil ocorre poucas décadas após entrar em vigor a Lei de Terras, formando um contexto que impossibilitava a quase totalidade dos ex-escravizados e seus descendentes de serem possuidores de terras, sendo significativo que a referida lei além de fortalecer profundos problemas agrários vivenciados pelos afro-descendentes, legitimou ainda um contundente quadro de exclusão nos espaços urbanos, pois com a abolição

[...] quase dois milhões de ex-escravos adultos saem das fazendas, das senzalas, abandonando o trabalho agrícola, e se dirigem para as cidades em busca de alguma alternativa de sobrevivência, agora vendendo “livremente” sua força de trabalho. [...] E pela mesma lei de terras eles foram impedidos de se apossarem de terrenos e, assim, de construir suas moradias: os melhores terrenos nas cidades já eram propriedade privada dos capitalistas, dos comerciantes, etc. Esses trabalhadores negros foram então a busca do resto, dos piores terrenos nas regiões íngremes, nos morros ou nos maguezais [...]. Assim teve início as favelas. A lei de terras é também a “mãe” das favelas brasileiras (STEDILI, 2005, p. 24).

É possível então, perceber o forte impacto negativo que a Lei de Terras teve sobre os afro-descendentes decidindo o traçado agrário do país, contrariando as possibilidades deles serem beneficiados enquanto cidadãos mesmo no regime republicano, seja no espaço urbano ou rural. Nesse sentido, as comunidades quilombolas que continuavam a resistência, viviam sob o aspecto legal em terras que podiam ser consideradas suas por direito.

Nas primeiras décadas republicanas a lógica econômica baseada a agricultura extensiva, que foi a base da economia nacional por séculos, passou por mudanças significativas, haja vista que

Aprofunda-se, então, a crise do modelo agroexportador. O modelo plantation chega ao fim com a abolição do trabalho escravo, a última pá de cal sobre o modelo agroexportador foi a eclosão da I Guerra Mundial, de 1914 – 1918, que interrompeu o comércio entre as Américas e a Europa (STEDILI, 2005, p. 24).

Todavia a crise enfrentada pelo modelo econômico agroexportador seria superada, uma vez que

As elites políticas- a burguesia industrial, agora no poder- fazem uma aliança com oligarquia rural, tomam seu poder, mas a matam como classe social por duas razões fundamentais, primeiro porque a burguesia industrial brasileira tem origem na oligarquia rural, da acumulação da exportação do café e do açúcar [...]. A segunda razão: o modelo industrial como era dependente, precisava importar máquinas e até operários [...] e a importação dessas máquinas só será possível pela continuidade das exportações agrícolas [...] surge então um setor da indústria vinculado à agricultura (STEDILI, 2005, p. 28 -29).

Dessa forma, a “crise do *plantation*”, no Brasil, não significou a crise do latifúndio, mas antes a modernização deste, o que propiciou uma longa permanência da lógica que marginaliza e, por vezes, criminaliza os camponeses, fazendo com que as Políticas Públicas para o homem/a do/a campo no Brasil, fossem legisladas tardiamente, pois se é na década de 1930 que tais Políticas se generalizam no país para o mundo urbano, alcançando os trabalhadores desse espaço, o campo esperaria até a década de 1960 pelas primeiras formulações de políticas de estado que ao beneficiasse.

Vê-se que o sistema político-econômico Republicano, que oficialmente postulava a isonomia jurídica e civil, favoreceu um quadro de forte concentração, no que tange a propriedade fundiária, reforçando o lugar de ilegalidade para todo grupo que se opusesse a tal lógica, ainda que por questão de sobrevivência, o que colocava a comunidade rural negra sob o imperativo da exclusão social, concebida como locus de inferioridade e economicamente pensada como uma barreira a ser superada em nome do desenvolvimento.

O olhar do Estado Republicano volta-se para o homem/a do campo pela primeira vez, de acordo com Liberato (2008), com a Constituição de 1934 quando

reafirma a possibilidade de desapropriação da terra como direito social<sup>1</sup>, ao determinar que

É garantido o direito de propriedade, que não poderá ser exercido contra o interesse social ou coletivo, na forma que a lei determinar. A desapropriação por necessidade ou utilidade pública far-se-á nos termos da lei, mediante prévia e justa indenização (BRASIL, CF artigo 113, §§ 17).

A Constituição de 1934 rompe com a histórica e irrestrita defesa à concentração fundiária, porém tal pressuposto não geraria políticas que direcionassem ações efetivas, fato que também ocorreria com a Carta Magna posterior, em 1946, que “invocou o texto da Constituição de 1934, tendo aumentado às hipóteses cabíveis à desapropriação, relativizando ainda mais os limites à propriedade” (LIBERATO, 2008, p. 51).

As mudanças legais não trouxeram modificações que possibilitassem uma divisão de terras no Brasil mais equânime. Morissawa (2001) aponta que a primeira Lei de Reforma Agrária do país foi formulada apenas em 1964, denominada de Estatuto da Terra, todavia nem com legislação específica o quadro de concentração fundiária do país iria ser modificado, pois este Estatuto

[...] jamais foi implantado. Era um faz de conta para resolver, pelo menos, momentaneamente os problemas do campo. Para viabilizar a sua política econômica, o Estado manteve a questão agrária sob o controle do poder central. Por essa política, o acesso a terra ficou fechado aos camponeses e totalmente aberta à empresa capitalista. (MORISSAWA, 2001, p. 99-100).

Nesse quadro é possível afirmar que durante o primeiro século de República, no Brasil não foram efetivadas ações em favor do uso e manejo da terra enquanto bem social, havendo, em relação às das comunidades rurais negras, um longo período de silêncio frente a uma lógica que privilegiou a concentração fundiária nas mãos de uma elite agrária.

É apenas com a Constituição Federal de 1988 que as comunidades quilombolas foram legalmente pensadas como locus de ação governamental uma vez que, é apenas com a referida Constituição que “a categoria legal, por meio da qual se classificava quilombo como crime, passou a ser considerada como categoria

---

<sup>1</sup> A Constituição de 1889 já havia disposto em seu artigo 72 que por necessidade ou utilidade pública e mediante indenização poderia haver desapropriações de terra.

de autodefinição, voltada a reparar danos e a acessar direitos” (ALMEIDA, 2002, Apud Presidência da República do Brasil, 2007, p. 13).

No tocante a terra, a Carta Magna de 1988, “inseriu o direito de propriedade no rol dos direitos fundamentais, ressaltando [...] a importância do direito social ínsito na propriedade” (LIBETARO, 2008, p, 53), segundo a mesma autora, chamando para o Estado a responsabilidade com o desenvolvimento sustentável das comunidades tradicionais, perspectiva aberta com o Artigo 68º que assegurou a legitimidade de propriedade dos territórios quilombolas.

Essa perspectiva de reconhecimento das comunidades quilombolas aconteceu tardiamente, entre outros motivos, pois o modelo econômico que sustentou por muitas décadas a perspectiva republicana mostrou incompatível com as necessidades das comunidades tradicionais. Nesse sentido, cabe pensarmos acerca de tal modelo economia pautado no desenvolvimentismo.

## **2.2 Desenvolvimentismo e revitalização do latifúndio**

A forma como os Estados buscam o “desenvolvimento”, influenciam diretamente nas políticas que o mesmo tornará efetivas, bem como no direcionamento dos atores sociais que serão contemplados ou excluídos dos benefícios que as políticas formuladas tornarão possíveis.

No Brasil, o desenvolvimentismo exerceu forte impacto na economia política durante o transcorrer do século XX. A base da formulação do pensamento desenvolvimentista está centrada na

(...) corrente Keynesiana que se opunha ao liberalismo clássico, esse ideário empolgou boa parte da intelectualidade latino-americana nas décadas de 40 e 50, e se constituiu numa bandeira de luta de um conjunto heterogêneo de forças sociais favoráveis à industrialização e a consolidação do desenvolvimento capitalista (MANTEGA, 1984, p. 23).

Esta ideologia direcionou o país na busca efetivar seu crescimento econômico tendo por base a expansão da produção industrial, com participação ativa e direta do Estado, dentro de uma integração à ordem global, especialmente a partir de meados do século XX.

Sabemos que nenhum modelo econômico é neutro, haja vista que qualquer deles, está sempre direcionado à defesa de determinado modelo de sociedade,

apontando quais interesses e setores serão tidos como prioridade. O desenvolvimentismo ao chamar por um conjunto de forças sociais favoráveis à industrialização e a consolidação do desenvolvimento capitalista nos países periféricos da América Latina, entre os quais o Brasil, postulava que a busca por produção de riquezas, não necessariamente atrelada aos interesses nacionais, era o interesse imediato. Inclusão social ampla não estava na base das mudanças a serem operacionalizadas pelos Estados que aderiram ao referido modelo.

A expansão do desenvolvimentismo esteve diretamente vinculado a Crise de 1929 que, gerada pela superprodução, deixou claro que era preciso idealizar e tentar promover novas formas de gerir a economia, haja vista que esta precisava ser regulada, ao contrário do que postula-se anteriormente com o liberalismo.

Nesse contexto, buscou-se inspiração nas ideias keynesianas, para se efetivar um modelo de economia que chamava pela presença do Estado como agente regulador das relações econômicas, que buscava reparar as situações que pudessem por em crise o desenvolvimento da economia e promover meios de desmobilizar os fatores que se colocassem como barreira para este, devendo o Estado essencialmente atuar como “agente direto da produção (...) orientando a estrutura econômica para uma produção mais equilibrada” (MANTEGA, 1984, p. 26).

No Brasil, as primeiras aproximações com ideias desenvolvimentistas ocorreram sob a “Era Vargas”, momento no qual começa a ganhar corpo a proposta de desenvolvimento industrial-urbano a partir dos anos 30, se consolidando na década de 1950. Entretanto, essa aproximação com “o projeto de desenvolvimento restringiu-se a propor modificações na esfera das atividades econômicas, deixando praticamente intocadas as instituições políticas do poder” (MANTEGA, 1984, p. 26), o que supõe que a teoria desenvolvimentista, especialmente se pensarmos nos anos 1930, ainda não possuía grande força no Brasil, embora começasse a se fazer sentir no ideal de crescimento pautado na produção industrial, na concepção de integração do país à ordem global e na presença do Estado na esfera econômica como um agente regulador e protetor do capital.

Nos anos 1930 e 1940, alguns precedentes do desenvolvimentismo vão se firmando no Brasil, mas não de modo tranquilo, faz-se pertinente lembrar que nesse momento a sociedade Brasileira, no que tange a economia, atravessava um dilema, no qual se pode destacar um embate de forças que se dava principalmente entre as

elites agrárias, que até então dominavam o cenário econômico brasileiro, e os novos industriais brasileiros.

Desta tensão entre elites agrárias e novos industriais forma-se uma aliança que revitaliza o poder do latifúndio, uma vez que no Brasil a “modernização” operada pelo capitalismo teve um caráter profundamente conservador, no sentido de revigorar instituições que, em outros contextos, era consideradas como entrave para a expansão capitalista que propunha um modelo de sociedade com características notadamente urbanas. Em nosso país

O desenvolvimento capitalista operava-se sem desvencilhar-se de formas econômico-sociais que a experiência histórica tinha demonstrado que eram adversas; mais exatamente, o desenvolvimento capitalista redimensionava tais formas (por exemplo, o latifúndio), não as liquidava, refuncionalizava-as. Na formação social brasileira, um dos traços típicos do desenvolvimento capitalista consistiu precisamente em que se deu sem realizar as transformações estruturais que, noutras formações (as experiências euro-ocidentais), constituíram as suas pré-condições. No Brasil, o desenvolvimento capitalista não se operou contra o “atraso”, mas mediante a sua contínua reposição em patamares mais complexos, funcionais e integrados (NETTO, 1996, p. 18)

Nesse contexto, a República Brasileira emerge e consolida-se sem realizar transformações estruturais, conforme Santos (2012) ele opera conexões com características essenciais do modelo produtivo da colonização, a exemplo da manutenção do latifúndio de monocultura extensiva voltada à exportação, paradoxalmente na mesma medida em que a busca pelo desenvolvimento direcionava pra industrialização centrada no espaço urbano, aliava também ao latifúndio.

Esse contexto fortaleceu o quadro de exclusão dos camponeses que não se beneficiavam por não estarem em posições favoráveis no espaço urbano-industrial, nem serem grandes produtores rurais. Assim, passaram a ser um não-sujeito das políticas estatais, vistos que eram concebidos como espaço do atraso, como impedimento ao desenvolvimento nacional.

É preciso que se lembre que é característica da formação social brasileira, os processos de “revolução passiva”, caracterizados por

[...] uma recorrente exclusão das forças populares dos processos de decisão política: foi próprio da formação social brasileira que os segmentos e franjas mais lúcidas das classes dominantes sempre encontrassem meios e modos de impedir ou travar a incidência das forças comprometidas com

as classes subalternas nos processos e centros políticos decisórios. A socialização da política, na vida brasileira, sempre foi um processo inconcluso [...]. Por dispositivos sinuosos ou mecanismos de coerção aberta, tais setores conseguiram que um fio condutor costurasse a constituição da história brasileira: a exclusão da massa do povo no direcionamento da vida social (NETTO, 1996, p. 18-19)

Dessa forma, a República mantém como sujeitos legitimados para dirigir o país os “antigos” donos do poder, dentre os quais os latifundiários, acrescentando-se novos, dos quais se destacam os industriais, sem alterar as correlações de forças de modo se tornou inviável para as “forças populares” apresentarem suas demandas sem a necessidade permanente de luta.

Assim, os homens e mulheres de campo são colocados sob o signo da exclusão social durante quase totalidade do século XX, suas necessidades não foram contempladas na agenda das políticas públicas em nome de um “desenvolvimento” que não promoveu inclusão social do referido grupo.

Outro forte espaço de exclusão, para além das concepções de desenvolvimento econômicas adotadas, foi o da marginalização à população negra. O novo regime de homens iguais e livres que sucede o Brasil Império escravocrata assimilou concepções que reforçaram outro de marginalização social que impactaria as comunidades quilombolas, para além das alianças formadas com os grandes donos de terras: o racismo. Faz-se importante pensar, ainda que brevemente, na historicidade do racismo no Brasil, para que compreendamos as demandas das comunidades rurais negras e em que medida estas foram contempladas nas políticas públicas da década de 1990 e anos 2000.

### **2.3 Terras de preto e questão racial no Brasil**

No Brasil, a abolição da escravidão não foi operacionalizada de modo a promover mudanças sociais que possibilitassem a integração das populações negras rurais (nem urbanas) a sociedade, visto que “não alterou substancialmente as práticas de expropriação e controle da terra, e com elas a situação dos grupos negros” (LEITE, 2008, p.02), nem promoveu condições sociais para a superação das mazelas oriundas dos séculos de escravização, pois

[...] a abolição não significou o início da desconstrução dos valores associados às “designações de cor”. Não apenas se observou a

continuidade dos fenômenos do preconceito e da discriminação racial, como esses foram fortalecidos com a difusão das teses do chamado “racismo científico” (THEODORO, 2008, p.47).

Nessa perspectiva Theodoro (2008) chama atenção para fato de que a o nascimento da república apesar de fundado legalmente no ideário de igualdade e cidadania, foi incapaz de promover ações que ampliassem as possibilidades de ascensão social da população negra, frente à incorporação da ideologia racista que permitiu a naturalização das desigualdades raciais por meio de teorias que

Tendo por fundamento uma ciência positiva e determinista, pretendia-se explicar com objetividade (...) uma suposta diferença entre os grupos. A ‘raça’ era introduzida, assim, com base nos dados da biologia da época e privilegiava a definição dos grupos segundo seu fenótipo, o que eliminava a possibilidade de pensar no indivíduo e no próprio exercício da cidadania. (SCHWARCZ, 1998, p.186)

No Brasil, estas teorias não foram apenas implantadas. Estas passaram por um processo de resignificação. A ideia de que as raças são realidades essenciais foi mantida, mas, a noção da mestiçagem como fator de degeneração foi questionado. Neste sentido se pensou em uma “mestiçagem positiva” que a partir da entrada de imigrantes brancos, tornaria o Brasil uma nação cada vez mais branca eliminando progressivamente o elemento negro.

(...) as teorias não foram apenas introduzidas e trazidas no país; aqui ocorreu uma releitura particular, ao mesmo tempo em que se absorveu a idéia de que as raças significavam realidades essenciais, negou-se a noção de que a mestiçagem levava sempre a degeneração (...), em vez de apostar que o cruzamento geraria a falência do país, descobriu nele as possibilidades do branqueamento. (SCHWARCZ, 1998, p.186-187)

Essa perspectiva social pautada nas teorias raciais eugênicas<sup>2</sup> influenciou decisivamente nas políticas de estado, pois o modelo de progresso que se almejava

---

<sup>2</sup> De acordo com Santos (2013, p. 14), a palavra eugenia “deriva do grego ‘eu’ (bem) e ‘genos’ (raça, linhagem, espécie), e que, portanto, significa “bem nascido” ou, ainda, de ‘boa linhagem’, ‘boa espécie’ ‘eu’ (bom) e genesis (geração). Pretensa ciência fundamentada nas ideias de Francis Galton [...]. Galton defendia a necessidade de o Estado formular um plano com o objetivo de selecionar jovens aptos a procriarem os mais capazes. Propunha a escolha de uma boa raça (a mais pura) ou do bom nascimento, chegando ao extremo de defender a esterilização de doentes, criminosos, judeus e ciganos”. No Brasil a eugenia teve fortes rebatimentos, mas passou por releituras a partir das quais se concluiu que através da miscigenação, haveria uma espécie de seleção natural, desta triunfaria inequivocamente a raça branca, que poderia, em um futuro próximo, levar o país ao almejado progresso.

para a nação baseava-se na ciência moderna, que era concebida como legítima fonte de saber e, por isso, poderia direcionar as ações republicanas.

Uma das ações do nascente estado republicano baseada nas teorias raciais foi o projeto de branqueamento da população, ela expressa de forma coerente o espaço que os negros ocupavam no projeto republicano e nas políticas por ele empreendidas. A influência da eugenia no Brasil direcionou a política de imigração que foi implantada no país após a Abolição, com o objetivo de suprir a mão de obra escravizada por europeus.

De acordo com Rebelo (2007), esta escolha de imigrantes europeus pautava-se na certeza de que eles seriam elementos transformadores do país, por tratar-se de indivíduos brancos e culturalmente mais “avançados”. Estas ideias, defendidas no parlamento brasileiro, eram amplamente difundidas pelos congressos de eugenia do início do século XX, nos quais o Brasil sempre manteve representação, chegando a sediar alguns. A imigração representou um projeto de civilização para a nação e de marginalização sócio-cultural para negros/as.

Nesse contexto, as comunidades quilombolas não iriam vivenciar processos de exclusões advindos apenas dos ideais de crescimento econômico que norteavam a política nacional e estavam direcionados à industrialização e refuncionalização do latifúndio, elas seriam diretamente atingidas também pelas “verdades” científicas eugenistas que legitimavam o racismo e que tiveram fortes rebatimentos no Brasil a partir da transição do século XIX para o XX ao explicar através do fenótipo a suposta inferioridade do povo negro, substanciando o ideal de branqueamento, haja vista que,

A ideia de que progresso do país dependia não apenas do seu desenvolvimento econômico ou da implantação de instituições modernas, mas também do aprimoramento racial de seu povo, dominou a cena política e influenciou decisões públicas das últimas décadas do século XIX, contribuindo efetivamente para o aprofundamento das desigualdades no país (THEODORO, 2008, p.49).

Mais uma vez colocado sob o signo da degeneração e atraso, o povo negro, não seria contemplado por políticas de Estado inclusivas. Este contexto coloca as comunidades quilombolas duplamente sob o signo da exclusão que perduraria por muitas décadas. Conforme já mencionado é apenas com a Constituição Federal de

---

1988, que em respostas à luta histórica dos movimentos sociais vinculados às demandas da população negra, as comunidades quilombolas foram reconhecidas como importantes sujeitos sociais aos quais se deveria assegurar proteção através de políticas públicas.

Nesse contexto, é importante não apenas que conheçamos tais políticas, mas que discutamos o seu processo de formação buscando apreender em que medida estas políticas, uma vez formuladas, podem se constituir em ferramenta que assegure direitos essenciais às comunidades rurais negras no tocante a sua permanência e uso da terra.

### **3 MOVIMENTOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS: CAMINHOS PARA ASSEGURAR DIREITOS**

A questão agrária historicamente vivida pelas comunidades quilombolas é atravessada por dois fortes lugares de exclusão socialmente construídos, o racismo, que vincula os povos negros a ideia de inferioridade e o preconceito contra os homens e mulheres do campo, relacionados erroneamente ao atraso em relação a possibilidades de desenvolvimento nacional.

Estes lugares favoreceram a construção de políticas de estado que, especialmente durante o século XX no Brasil, relegaram aos/as negros/as e camponeses lugares exclusão, e diante desta é que estes sujeitos se organizarem tendo como um de seus objetivos o redirecionamento das ações do Estado, de modo que este atuasse de forma mais equânime formulando políticas que pudessem contemplá-los enquanto cidadãos de direito.

A busca por políticas públicas que representem as necessidades das populações rurais negras constituiu um movimento significativo de luta, entretanto no cotidianamente observamos vemos pouco impacto no que tange a transformações sociais que provoquem mudanças significativas na estrutura fundiária desigual do país. As questões das terras quilombolas rebatem no interesse político e histórico dos grupos conservadores de nossa sociedade, sobretudo dos chamados ruralistas que representam os interesses das oligarquias latifundiárias. Diante disso, cabe questionar até que ponto a formulação das políticas avançaram no sentido de legitimar mudanças sociais nesse quadro e até que ponto elas apenas direcionam para ações pontuais.

Contudo, para que as demandas das comunidades quilombolas fossem reconhecidas pelo Estado tendo se tornado matéria para formulação de políticas públicas, foi necessário, antes que os movimentos sociais, dos quais destacamos movimentos sociais ligados a luta pela terra e o movimento negro, dessem visibilidade à questão agrária quilombola no Brasil.

É preciso, portanto, que conheçamos as demandas que esses grupos tornaram visíveis no tocante as injustiças que a divisão agrária nacional promoveu contra comunidades tradicionais, para que posteriormente analisemos em que medida as políticas estatais formuladas para dar-lhes respostas atendeu suas reivindicações históricas

### 3.1 Movimentos sociais de luta pela terra e visibilidade da desigual divisão de terras no Brasil

WELCH (2006) ao discutir a produção historiográfica acerca dos movimentos sociais no campo afirma que os trabalhadores rurais manifestaram-se, contra as explorações sofridas, em diversos momentos da história nacional desde o século XVI. Para tanto, cita os próprios quilombos como forma de revolta contra as injustiças sofridas nos espaços rurais. No início do século XX, porém, essas manifestações sofreriam influência das correntes anarquistas e socialistas, que teriam auxiliado no levante de movimentos clandestinos nas grandes lavouras de cana-de-açúcar e café.

Todavia, WELCH (2006) aponta que, enquanto movimento sindical propriamente dito, os trabalhadores rurais organizam-se mais notadamente a partir da década de 1930, quando foi fundado o Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Campos (RJ), em 1932, que agregava pequenos lavradores e cortadores de cana-de-açúcar. De acordo com o referido autor, a abertura de novos sindicatos na área rural não seguiria com muita força, pois

O programa da Aliança Liberal, liderada por Getúlio Vargas, pregava um desenvolvimento econômico mediado pelo conceito corporativista de sindicalização, como maneira de organizar as forças produtivas da sociedade e assim pacificar os conflitos gerados [...] mas não na área agrícola. Inicialmente, outros campos eram mais propícios para experimentar com a organização sindical, principalmente os setores industriais e comerciais, onde o governo encontrou mais apoio dentro da classe dominante (WELCH, 2006, p. 61).

É nesse contexto, que WELCH (2006) afirma que a meta de instigar a formação de mais sindicatos rurais, que estava prevista pelo programada primeiro ministro de trabalho do governo Vargas teria falhado, haja vista que não houve aumento significativo do número de registro de sindicatos rurais, não apenas na conhecida “Era Vargas”, nas até a década de 1960. Assim,

O sindicalismo foi, nesse período, um movimento de caráter predominantemente corporativista, haja vista que para o Estado o sindicato era uma estrutura que permitia por em exercício mecanismos de controle sobre a classe trabalhadora, por esse motivo, conforme WELCH (2006, 61), alguns setores da

própria oligarquia rural aderiram ao movimento de sindicalização, pois estavam “confiante que sindicato patronal sempre seria mais forte e hábil que o dos trabalhadores”. Todavia, esse quadro não equivale a dizer que os sindicatos rurais não tiveram importância política para a categoria representada, pois

Com a expansão dos eleitores depois da Segunda Guerra mundial, a politização dos trabalhadores rurais virou algo de valor para muitas forças políticas, dos comunistas até os coronéis. Assim, a sindicalização, a reforma agrária, e outras iniciativas entraram com força na agenda nacional, criando uma dinâmica sócio-política que trouxe novas oportunidades para os trabalhadores rurais (WELCH, 2006, p. 68).

O sindicalismo foi, nesse sentido, de importância fundamental para que algumas demandas dos trabalhadores rurais fossem visibilizadas, sendo reconhecidas pela agenda nacional. Porém essa não foi a única forma de representatividade organizada das que trouxe a tona as questões sociais no campo, nesse processo significativo os movimentos sociais camponeses.

No Brasil temos a partir de meados da década de 1940 a efervescência das organizações de camponeses, na referida década a questão agrária começa a ser contundentemente denunciada por movimentos camponeses, neste processo é que surge um dos movimentos mais importantes em prol da melhoria das condições de vida no campo no Brasil: as ligas camponesas.

As Ligas Camponesas, que foram associações de trabalhadores rurais criadas inicialmente em Pernambuco, com caráter essencialmente assistencialista, tiveram grande protagonismo frente à luta dos trabalhadores rurais, em prol de melhores condições de vida e relações sociais mais justas no campo, no período que se estendeu de 1955 até a queda de João Goulart em 1964. As ações da Ligas deixavam evidenciar a situação de pobreza e exploração extrema às quais os homens e mulheres camponeses estavam submetidos (as) e tiveram um alcance político que foi além dessa denúncia

Nos anos 50 e 60 do século XX as ligas camponesas sacudiram o campo nordestino e ganharam projeção nacional, mas muitas de suas lideranças foram assassinadas. A Confederação dos Trabalhadores da Agricultura (Contag) foi criada e o governo de João Goulart iniciou um processo de Reforma Agrária, criando a SUPRA (OLIVEIRA, 2001, p. 190).

De acordo com Oliveira (2001) as Ligas expuseram as demandas urgentes do espaço rural brasileiro, especialmente do Nordeste, alcançando importantes conquistas frente ao Estado durante o governo de Jango, a exemplo do reconhecimento da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag), aprovação do Estatuto do Trabalhador Rural, em 1963, que permitiu acesso aos direitos trabalhistas básicos, que já eram realidade nos espaços urbanos e criação da Superintendência de Política Agrária (Supra), cujo objetivo era implantar medidas em favor da uma reforma agrária no país.

Entretanto, pensando a realidade dos movimentos sociais atrelada ao aparato político de Estado vemos ainda que devido a conjuntura democrática entrar em crise no estado de direito a partir de 1964, com o Golpe Militar, temos neste contexto uma retração da questão agrária. Apenas dois anos após as conquistas supracitadas, em 1966 o Regime Militar institui o Decreto nº 59.456 criando um Plano Nacional de Reforma Agrária, que jamais não saiu do papel.

Aliado a desmobilização do Estado para atender as demandas advindas da questão agrária brasileira, a Ditadura Militar operou ações de forte repressão aos movimentos sociais que lutavam pela democratização da terra e por direitos humanos para os camponeses, “no período entre 1964 e 1971, a maior parte das mortes ocorreram na região Nordeste, na intenção dos latifundiários de frear, pela violência, os ideais semeados pelas Ligas Camponesas” (OLIVEIRA, 2001, p. 191).

Todavia a repressão não conseguiu extinguir a luta, esta continuou fazendo perceber que mesmo neste período de refreamento, a característica fundamental adquirida com a evolução histórica dos movimentos camponeses seria a resistência contra o aparato estatal.

Após o processo de redemocratização a questão da terra ganha foco e força novamente, quando o confronto com a política das elites agrárias torna-se cada vez mais complexo: de um lado, a luta contínua contra o latifúndio tradicional, improdutivo e de imensas propriedades; de outro, a luta contra as modernas elites rurais, do agronegócio, de produção biotecnologizada e vinculadas ao capital financeiro, que fortalecem a exclusão aos pequenos produtores e comunidades tradicionais.

O movimento camponês, embora não tenha no século XX, enfatizado a questão agrária enfrentada especificamente pelas comunidades quilombolas, deixou clara as desigualdades postas pela repartição fundiária nacional, e assim, a

necessidade de políticas públicas eficazes para a promoção de justiça e relações mais equânimes no campo.

Nesse sentido, soma-se aos movimentos sociais do campo uma luta pelo reconhecimento de etnias social e politicamente excluídas que reivindicam o direito de manutenção de seus territórios, a exemplo das comunidades quilombolas. Aliada aos movimentos campestres vemos a ação do Movimento Negro, importante ator social, que fundamenta a necessidade de se reconhecer os processos de exclusão operantes no país contra o povo negro e de se promover ações efetivas com os mesmos com a finalidade de se construir relações sociais mais justas para afro-descendentes.

### **3.2 Movimento Negro: construindo demandas na luta por políticas públicas contra lugares de exclusão étnica.**

A luta por justiça social para a população negra no Brasil é histórica, e as demandas que ela apresenta, ao contrário do que costuma se pensar, não são oriunda unicamente do longo período de escravidão, pois conforme explanado no capítulo anterior, findado legalmente este momento, novos mecanismos de exclusão seriam utilizados e contra esses mecanismos vozes se levantaram.

Os lugares de exclusão sociais socialmente construídos e legitimados contra a população negra brasileira geraram a organização de lutas que se fizeram presentes em toda a história nacional com o objetivo de promover espaços de igualdades étnico-raciais em nosso país

Nesse sentido uma das primeiras organizações contra as desigualdades étnico-raciais atuou já nas primeiras décadas do período republicano. A Frente Negra Brasileira (FNB) foi, de acordo com Oliveira (2006), um movimento social de grande importância no pós-abolição, que objetivou a promoção do povo negro em diversos espaços da sociedade, sendo um dos primeiros movimentos a propor mecanismos de inserção de negros(as) na política do país, postulando a importância de votar em candidatos negros. Esta atuação da Frente Negra denunciou a política como um dos fortes lugares de exclusão ao qual o povo negro estava submetido na nascente república, revelando faces de uma sociedade que marginalizava os afro-descendentes.

A Frente Negra, assim como outros grupos, utilizou-se de outro importante movimento de resistência negra para disseminar seus ideais: a imprensa negra<sup>3</sup>. Esta teve forte influência a partir da década de 1920 no Brasil publicizando as demandas dos afro-descendentes que eram invisibilizadas, pois na transição do século XIX para o XX

Nenhum jornal mostrava-se disposto a discutir e informar sobre questões e problemas que diziam respeito aos negros. Além disso, quase todos os grupos étnicos imigrantes dispunham de periódicos próprios e imprensa operária, da qual a maioria dos negros fazia parte, não demonstrava vontade política para discutir e divulgar às questões relativas aos homens de cor (SANTOS. 2006, p. 26).

Outra experiência de resistência e denúncia da situação dos negros no Brasil que alcançou destaque foi Teatro Experimental do Negro (TEN), surgido em 1944, cuja liderança exercida por Abdias Nascimento, teve direcionamentos claros no sentido de efetuar ações que visavam resgatar os valores da pessoa e cultura negras, por meio da educação cultura e arte.

A partir da década de 1970, conforme Pereira (2010), os militantes negros no Brasil começaram a construir redes em âmbito nacional que dariam origem a um “movimento negro contemporâneo”, com especificidades que diferiam das organizações anteriores. A novidade do movimento negro presente nos anos 1970 está na denúncia mais contundente do mito da democracia racial, na luta pela revalidação do papel dos/as negros/as na história e na busca pela construção de uma sociedade da qual “todos realmente participem”.

O Movimento Negro Unificado (MNU), criado na década de 1970 conforme Michael Hanchard citado por Pereira (2010), revelou

O “novo” caráter do movimento negro no Brasil foi, [...] um velho traço latente que se desenvolveu e se acentuou nos anos setenta. Esse traço foi a política de esquerda que avançara aos trancos e barrancos nas margens de várias organizações negras desde a década de 1940, mas que (...) era um fator “residual” na cultura política negra. O que se revelou sem precedentes no despontar de grupos e organizações de protesto nos anos setenta foi a confluência de discursos baseados na raça e na classe dentro do movimento negro. (PEREIRA, 2010, p 103).

---

<sup>3</sup> Embora estejamos priorizando o recorte temporal do período republicano no Brasil, é importante ressaltar que os movimentos sociais do povo negro contra as múltiplas faces das exclusões vivenciadas perpassa toda a história nacional. O Imprensa Negra, remonta ao período imperial, sendo o pasquim *O homem de Côr*, o primeiro jornal da referida imprensa, que entrou em circulação em 4 de setembro de 1833, conforme Pinto (2006).

Em acordo com Pereira (2010), os autores Albuquerque e Fraga Filho (2010), localizam também na década de 1970, apesar da perseguição operada pela Ditadura Militar a todos os movimentos sociais, o “ressurgimento” do movimento social negro, que estava ancorado na forte contestação ao regime ditatorial, haja vista que foi na referida década que momento em que

[...] os militantes negros passaram a conceber uma melhor articulação de suas ações numa entidade nacional. Com tal fim, surgiu a 7 de julho de 1978 o Movimento Negro Unificado Contra a Discriminação Racial. Naquele dia, um ato público reuniu centenas de pessoas em frente ao Teatro Municipal de São Paulo para denunciar a discriminação sofrida por quatro atletas negros nas dependências do Clube Regatas Tietê, e a tortura e assassinato numa delegacia de outro jovem negro, Robson Silveira da Luz. A manifestação popular teve grande impacto nos rumos da política negra. O Brasil ainda vivia o regime militar, e em nome da segurança nacional a reunião de manifestantes em praça pública era, em geral, duramente reprimida pela polícia. Assim, aquela manifestação de negros e simpatizantes da causa anti-racista representava um desafio à ditadura (ALBUQUERQUE E FRAGA FILHO, 2006, p. 290).

Conforme Albuquerque e Fraga Filho (2010), o MNU teve um papel central para organização e redimensionamento da militância negra durante a Ditadura Militar, objetivando ainda inserir na pauta dos grupos de esquerda demandas pertinentes a questão racial na sociedade brasileira.

Os movimentos sociais negros foram, nesse sentido, atores sociais fundamentais na denuncia da estrutura social profundamente racista no Brasil, na busca pelo reconhecimento dessa estrutura e de ações que produzissem modificações na mesma em favor de uma sociedade mais igualitária. Esta perspectiva acabaria por evidenciar as exclusões sofridas pelas comunidades negras rurais, embora esta não fosse a pauta primordial do movimento, uma vez que

Como a maioria dos movimentos sociais, as organizações negras têm base principalmente urbana. Mas a zona rural não se manteve passiva. Além de participação ativa no Movimento dos Sem Terra (MST), os negros do campo atuaram em outras frentes. A mobilização das comunidades remanescentes de quilombos é uma das principais novidades do movimento negro contemporâneo. E aqui o sentido de quilombo engloba não apenas as comunidades formadas originalmente por escravos fugitivos, mas também as que surgiram da ocupação das terras de antigas fazendas escravistas, de terras devolutas e das doações de terras feitas a ex-escravos (ALBUQUERQUE E FRAGA FILHO, 2006, p. 291).

É nesse contexto que a questão quilombola ganhou força no cenário nacional, tendo como protagonistas centrais os movimentos sociais do campo e o

movimento negro, que revelaram de diferentes formas as estruturas sociais desiguais vivenciadas e pressionaram o Estado por políticas públicas para os grupos que os referidos movimentos representavam.

Os movimentos sociais do campo e negro influenciam na formação de uma agenda política para as comunidades quilombolas e na organização de um movimento voltado especificamente para suas demandas. Assim,

Nos anos de 1970 a 1980, o quilombo é levado à Assembléia Nacional Constituinte, no discurso dos militantes do Movimento Negro Unificado e de parlamentares como Abdias do Nascimento, para transformar-se em dispositivo jurídico capaz de promover a defesa e a efetiva entrada dos descendentes dos africanos na nova ordem jurídica da Nação Incorporado pela primeira senadora negra, Benedita da Silva, o artigo 68 foi alvo de um dos muitos projetos que pretendiam regulamentá-lo. Inscrito nas Disposições Constitucionais Transitórias, o artigo 68 enfrentou grandes opositores na Câmara Federal e no Senado e levou quase 20 anos para ser regulamentado. Em seu texto, lê-se: “aos remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos” (LEITE, 2008, p. 968-969).

Nesse contexto, após décadas de luta, o Estado Brasileiro reconhece o direito das comunidades quilombolas de possuírem as terras nas quais se constituíram enquanto grupo. Todavia, o direito sobre a terra abriu perspectiva para novos debates acerca das condições de permanência nelas, fazendo emergir a percepção de que esta nova realidade traz consigo a necessidade de políticas públicas que permitam aos quilombolas acessarem condições dignas de vida sem a necessidade de saírem de suas terras.

Para que compreendamos as políticas públicas como caminho para a efetivação de direitos para as comunidades quilombolas, após um longo período de silêncio do Estado, e pensemos em que medida este Estado ao elaborar políticas públicas voltadas à questão agrária na qual estão imersas as comunidades quilombolas atendeu à suas demandas, é preciso que discutamos, ainda que introdutoriamente, acerca do conceito de política pública.

### **3.3 Políticas Públicas enquanto conquistas dos movimentos sociais: caminhos para a intervenção da realidade**

RUAS (2009), ao discutir acerca das políticas públicas apresenta as mesmas como fruto de debates entre a sociedade civil e o Estado, do qual emergem propostas que objetivam a resolução de problemas sociais e resposta às reivindicações postas, a fim de evitar a eclosão de novos conflitos. A este jogo social de negociação a autora nomeia “política”.

Dessa atividade política é que, segundo Ruas (2009), surge a política pública propriamente dita, que tem origem do termo “policy” que é

[...] utilizado para referir-se à formulação de propostas, tomada de decisões e sua implementação por organizações públicas, tendo como foco temas que afetam a coletividade, mobilizando interesses e conflitos. Em outras palavras, policy significa a atividade do governo de desenvolver políticas públicas, a partir do processo da política (RUAS, 2009, p. 19).

Nesse sentido, a política pública está profundamente vinculada às ações políticas de grupos interessados em mudanças sociais qualitativas. Frente a esta concepção é que se fez importante, ao falarmos sobre políticas sociais para as comunidades quilombolas, vinculá-las às lutas históricas de dois importantes atores sociais: movimento negro e dos movimentos camponeses, em grande medida, responsáveis pelo diálogo com a Estado para que o mesmo reconhecesse a necessidade de atuar frente a situação de exclusão vivida pelas comunidades tradicionais negras.

De acordo com Ruas (2009), a utilização da política pública como mecanismo de tomada decisões dos governos, sobre atuação em áreas específicas, é uma característica que se espalhou durante a Guerra Fria, quando se buscou meios para a que a Guerra fosse conduzida como “um jogo racional”. Este “jogo racional” seria a base das posteriores ações governamentais na busca de equilíbrio de forças junto a sociedade civil visando atender a suas demandas.

Na elaboração das políticas públicas é possível a adoção de diferentes perspectivas de análise, todavia, adotamos o modelo sistêmico a partir do qual é possível conceber as referidas políticas como

[...] resposta de um sistema político a forças geradas no ambiente. O sistema político é o conjunto de estruturas e processos inter-relacionados que funcionam para produzir alocações de valores para a sociedade. O conceito de sistema implica uma série de instituições e atividades na sociedade que funcionam para transformar demandas em decisões imperativas requerendo suporte legitimador da sociedade como um todo (RUAS, 2009, p. 31).

Nesse sentido, pensar as políticas públicas enquanto campo de disputa requer considerar a impossibilidade de concebê-las dentro de um ponto de vista linear, a – problemático, sendo mais adequada a perspectiva cíclica de política pública, concepção segundo a qual ela resulta não de atos isolados e lineares, mas de movimentos políticos múltiplos.

O ciclo da política pública pode, entretanto, para fins de análise, ser pensado em etapas, das quais são essenciais:

[...] formação da agenda, que ocorre quando uma situação qualquer é reconhecida como um problema político e a sua discussão passa a integrar as atividades de um grupo de autoridades dentro e fora do governo; formação das alternativas e tomada de decisão: ocorre quando, após a inclusão do problema na agenda e alguma análise deste, os atores começam a apresentar propostas para sua resolução [...]; a tomada de decisão não significa que todas as decisões relativas a uma política pública foram tomadas, mas, sim, que foi possível chegar a uma decisão sobre o núcleo da política que está sendo formulada [...]; a implementação que consiste em um conjunto de decisões a respeito da operação das rotinas executivas das diversas organizações envolvidas em uma política, de tal maneira que as decisões inicialmente tomadas deixam de ser apenas intenções e passam a ser intervenção na realidade [...] e a avaliação que é um conjunto de procedimentos de julgamento dos resultados de uma política, segundo critérios que expressam valores. Juntamente com o monitoramento, destina-se a subsidiar as decisões dos gestores da política quanto aos ajustes necessários para que os resultados esperados sejam obtidos (RUAS, 2009, p. 38-39).

Nesse ensejo, é possível perceber que as políticas públicas são complexos mecanismos de intervenção na realidade, que desde a formação de agenda até a avaliação percorre variadas etapas. Neste trabalho, nos voltaremos para análise do referido ciclo que compõem as políticas públicas, buscando compreender em que medida no transcorrer da década de 1990 e anos 2000, após reconhecimento do direito a posse de terra pela Constituição Federal de 1988, o Estado formulou políticas adequadas ao atendimento das demandas das comunidades quilombolas secularmente defendidas pelos movimentos sociais do campo e negros.

#### 4 TERRA DE PRETO ENQUANTO POLÍTICA PÚBLICA PARA ASSEGURAR DIREITOS

O Brasil é apontado por diversas instâncias sociais como um país de “vocação agrária”, entretanto a história de como se constituiu essa “vocação” e as implicações sociais que ela acarreta para grupos que vivem na dependência da terra para seu sustento e/ou sobrevivência de aspectos culturais, a exemplo das comunidades quilombolas, precisam ser discutidas em face dos fortes lugares de exclusões vivenciados pelos referidos grupos ainda na atualidade, enfrentando problemas oriundos de múltiplos conflitos sociais.

Como aponta Leite (2000) o traçado da fronteira étnico-cultural no interior do Brasil/nação esteve sempre marcado por muitos conflitos de terra, durante toda a história nacional, nessa perspectiva, é preciso que se considere que a terra no Brasil, e não apenas nele, se constitui num importante lugar de poder, uma vez que, de acordo com Lovell citado por Leite (2000, p. 335),

O usufruto, a posse e a propriedade dos recursos naturais tornaram-se, ao longo do processo de formação brasileira, cada vez mais, moeda de troca, configurando um sistema disfarçadamente hierarquizado (...) passou mesmo a ser valor “embutido” no “negócio”. Processos de exploração reforçam a desigualdade destes “negócios”, de modo a ser possível hoje identificar nitidamente quem foram os ganhadores e perdedores e quem, ao longo deste processo exerceu e controlou a regras de quem tem o direito de se apropriar.

A estrutura agrária brasileira, secularmente, pautada no latifúndio e monocultura voltada para exportação e que fortalece a passos largos o processo de concentração fundiária,   responsável por efeitos negativos visíveis e crescentes, que se expressam principalmente na promoção de fortes degradações ambientais e de múltiplas formas de violência ao homem/a do campo, uma vez que acarreta

(...) sérias conseq ncias para o País, como a expulsão dos trabalhadores do campo, constantes violações de direitos trabalhistas e destruição ambiental. O modelo agrícola baseado na monocultura para exportação se contrapõe a propostas de políticas que garantam a soberania alimentar e a reforma agrária. A atual expansão desse cultivo em áreas de fronteira agrícola causa conflitos com povos indígenas e com pequenos agricultores. (MENDONÇA, 2006, p. 5)

Um agravante dessa situação está no fato de que o macro poder político brasileiro, desde a colonização, tem como regra, o apoio ao latifúndio em detrimento

da pequena propriedade, situação ainda não modificada plenamente na atualidade, haja vista que

A prioridade do governo brasileiro na OMC tem sido negociar acesso a mercados para grandes produtores rurais. Esta política se contrapõe às propostas defendidas pelos movimentos sociais para o fortalecimento do mercado interno (...). Em 2004, dez empresas transnacionais receberam cerca de \$4,5 bilhões de reais do Banco do Brasil. Este valor é maior do que o todo o crédito concedido aos pequenos agricultores através do PRONAF (Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar). No total, o governo disponibilizou \$37 bilhões de reais em crédito para grandes fazendeiros. (MENDONÇA, 2006, p. 6 a 8)

Esse quadro fundiário, herdeiro de uma formação social que marginalizou as comunidades quilombolas, sistematicamente denunciado por movimentos sociais, construiu a necessidade de políticas públicas para essas comunidades, revelando uma realidade na qual o próprio conceito de comunidade quilombola, precisou ser repensado para aproximar-se melhor do novo contexto posto, no qual estes grupos passa a ser um sujeito de direitos.

Marques (2009), ao discutir a resignificação conceitual sobre as comunidades quilombolas, aponta que a partir da mudança conceitual se abrem perspectivas para se pensar tais comunidades desvinculando-as de concepções que as confundem com o Quilombo de forma “frigorificada”, ou seja, estagnada, que anteriormente buscava encontrar nas atuais comunidades características “imutáveis” atribuídas aos quilombos de outrora.

Conforme Marques (2014), a ressemantização das comunidades rurais negras ocorreu tendo na questão territorial um elemento significativo, pois

No cenário das décadas de 80 e 90, historiadores e antropólogos descobriram novas formas de apropriação de terra no período escravista, inexistentes nas teorias tradicionais. Na maioria das vezes, as comunidades negras rurais não se originaram de quilombos, mas sim de fazendas falidas ou de propriedades doadas (MARQUES, 2009, p. 41).

Nesse sentido, identificar comunidades quilombolas com “restos” de quilombos revelou-se uma concepção limitada, especialmente com as novas perspectivas abertas com a promulgação da Constituição de 1988, que garante no Art. 68 que “Aos remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam

ocupando suas terras é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos” (BRASIL, 1988).

Marques (2009) chama atenção para o fato dos legisladores terem utilizado o termo “remanescente”, que julga mais adequado que “descendente” de quilombos. Arruti (2006), também ressalta a importância desse deslocamento conceitual, haja vista que “remanescente”, reconhece a pluralidade presente nas comunidades em questão, pois deixa-se assim para trás a ideia de um grupo homogêneo e estático formado unicamente sobre as mazelas provocadas pela escravização negra.

Isto não equivale a dizer que, a ressemantização aponta para uma comunidade quilombola descaracterizada, segundo Marques (2009) ela constitui um novo fenômeno sociológico que se constitui basicamente a partir da

(1) indissociabilidade entre identidade e território; (2) processos sociais e políticos específicos, que permitiram aos grupos uma autonomia; (3) territorialidade específica, cortada pelo vetor étnico no qual grupos sociais específicos buscam uma afirmação étnica e política em face de sua trajetória (ALMEIDA, 2002 Apud MARQUES, 2009, P. 346).

Esse novo conceito de comunidade rural negra reafirma o território enquanto elemento central na constituição das comunidades quilombolas, que passa a ser uma dos eixos norteadores para a formulação de políticas públicas que objetivam a promoção de melhores condições de vida para as mesmas. Nesse contexto, cabe então, analisar em que medida as políticas formuladas para esse fim, incorporam as demandas históricas das comunidades quilombolas e as responde.

#### **4.1 Políticas Públicas voltadas para a regularização fundiária das Comunidades Quilombolas em foco**

O Brasil até meados da década de 1980, cujo contexto político ainda era fortemente marcado pela Ditadura Militar, teve em relação à formulação de políticas públicas teve como característica restrições ao atendimento de demandas historicamente postas pelos segmentos sociais referidos marginalizados, pois até este período

[...] as políticas públicas no Brasil se caracterizavam pela centralização financeira e decisória na esfera federal, pela fragmentação setorial e institucional e pela exclusão da sociedade civil do processo de formulação,

da implementação dos programas e do controle da ação governamental. Havia mecanismos de articulação entre o Estado e a sociedade, mas a incorporação dos atores ao processo decisório era excluyente e seletiva (RUAS, 2009, p. 48).

Todavia a década de 1980 marcou também um período de transição, no momento de redemocratização do país algumas conquistas de segmentos excluídos da sociedade começam a ser alcançadas e a participação da sociedade civil foi incorporada como eixo central para o ciclo das políticas públicas,

Com a democratização do país, a agenda de reforma que então se definiu teve como eixos a democratização dos processos decisórios – com a descentralização e a participação dos cidadãos na formulação e implementação das políticas – e a equidade dos resultados das políticas públicas. Participaram da definição dessa agenda os movimentos sociais e diversas categorias profissionais envolvidas na prestação de serviços públicos, cuja atuação os colocava em contato direto tanto com a população atendida como com os excluídos do atendimento estatal (RUAS, 2009, p. 48).

A década de 1980 foi assim, um divisor de águas, abrindo espaço para a construção de direitos básicos todos através de políticas públicas adequadas. Nesse contexto a promulgação da Carta Magna do país em 1988 foi uma grande conquista da década referida, para muitos segmentos sociais, entre estes as comunidades quilombolas que teriam reconhecida, pela primeira vez, sua cidadania plena e seu direito de existir enquanto coletividade que ergueu sua história a partir da terra, não enquanto bem material, mas enquanto elemento cultural essencial para os laços de sociabilidade estruturantes das comunidades.

Com a perspectiva aberta com o Artigo 68 da Constituição Federal, bem como a partir da continuidade das lutas de movimentos sociais na década de 1990, o Estado brasileiro formulou políticas públicas voltadas a minorar os graves efeitos causados pelas sistemáticas exclusões às comunidades quilombolas no que se refere a questão fundiária.

A Constituição abriu espaço para o direito à propriedade definitiva das Terras Tradicionalmente Ocupadas, para tanto foi necessário regulamentar o texto constitucional para o mesmo pudesse ser posto em prático. Todavia, nesse processo, o primeiro entrave já se deu na delimitação de responsabilidades sobre o reconhecimento das comunidades quilombolas, delimitação e demarcação das terras que lhes são de direito.

No Brasil, alguns decretos visaram à regulamentação dos procedimentos necessários à emissão do documento definitivo de posse de terra para as comunidades quilombolas, todavia os embates para tal instaurou uma situação que desembocou mais no aprofundamento das dúvidas sobre as responsabilidades sobre o processo de titulação das terras, do que na superação dos questionamentos existentes, haja vista que

Tem-se, de um lado, o mandamento da Lei 9.649/98, dispondo que ao Ministério da Cultura cabe "...aprovar a delimitação das terras (...), bem como determinar as suas demarcações, que serão homologadas mediante decreto". De outro lado, tem-se o comando da Lei 7.668/88, dispondo que compete à FCP "...realizar a identificação dos remanescentes das comunidades dos quilombos, proceder ao reconhecimento, à delimitação e à demarcação das terras por eles ocupadas e conferir-lhes a correspondente titulação". Diante deste quadro, seria plausível a dúvida quanto ao órgão competente para a delimitação e a demarcação das terras quilombolas (SOCIEDADE BRASILEIRA DE DIREITO PÚBLICO, 2012, p. 30)

Apesar do desencontro de informações entre a lei e o decreto supracitados, na prática, a Fundação Cultural Palmares (FCP) teve sua atuação reduzida ao reconhecimento das comunidades, as demais atribuições foram, posteriormente, delegadas ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), uma vez que

Realmente, a FCP não dispõe de técnicos e condições materiais suficientes para executar as ações necessárias à identificação das comunidades quilombolas ou para efetuar o reconhecimento e delimitação de suas terras. Esta execução, ao que tudo indica, só seria possível por intermédio de parcerias com outros órgãos e entidades (SOCIEDADE BRASILEIRA DE DIREITO PÚBLICO, 2012, p. 33).

Essa discrepância entre as possibilidades de atuação da Fundação Cultural Palmares e a necessidade das comunidades quilombolas é sintomática, haja vista que desde a sua criação em 1988, conforme a Sociedade Brasileira de Direito Público (2012), a FCP sempre teve por missão institucional operar nas ações necessárias ao cumprimento do artigo 68 da Constituição Federal de 1998. Nesse contexto, percebe-se a morosidade do Estado em atuar eficazmente para efetivar o direito as Terras Tradicionalmente ocupadas pelas comunidades quilombolas, ao não equipar de recursos técnicos e humanos a instituição indicada para promover a acessibilidade o direito referido.

A indicação da saída para este impasse foi apresentada por meio do decreto 3.912 de 2001, que ao regulamentar as disposições relativas ao processo administrativo para identificação dos remanescentes das comunidades dos quilombos e a titulação de suas terras, deliberou que as ações poderiam ser executadas pela FCP através de convênios a ser consolidados com o Ministério da Defesa, a Secretaria de Patrimônio da União, o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), dentre outros órgãos conforme necessidade. A atuação em convênio já estava previsto na lei de criação da FCP, todavia tal medida não sana o fato da fundação referida não ter sido estruturada para atuar dentre das responsabilidades que legalmente lhes foram imputadas.

O decreto 3.912/2001, ao passo que indica uma “saída” para a inoperância do Estado nos processos de regularização fundiária do país, contraditoriamente retoma um parecer da subchefia para Assuntos Jurídicos da Casa Civil da Presidência da República, que apontava que tanto o Ministério do Desenvolvimento Agrário e o INCRA não possuíam competência em legitimidade para atuarem realizando as desapropriações necessárias à titulação das terras quilombolas.

Nesse sentido, verifica-se um retrocesso nas conquistas das comunidades quilombolas acerca do direito sobre as terras na qual se formaram culturalmente e, da qual, dependem para seu sustento e permanência enquanto grupo, pois ao se considerar que ao Estado

[...] não cabe ação de desapropriação para garantir os direitos dos remanescentes das comunidades dos quilombos. O resultado é que as áreas demarcadas para as comunidades nas quais incidem títulos de terceiros acabam não sendo tituladas (SOCIEDADE BRASILEIRA DE DIREITO PÚBLICO, 2012, p. 81).

Isso significa a desapropriação continuou sendo o grande obstáculo para as comunidades tradicionais negras obterem seus títulos sobre a terra, haja vista que ela se choca diretamente com os interesses de grandes propriedades de terra. Frente a este dilema o estado brasileiro preferiu, mais uma vez, não se posicionar veementemente contra a desigual estrutura fundiária nacional, pois se estabeleceu uma realidade na qual o Estado “só conseguia regularizar efetivamente as comunidades de quilombos que estivesse sobre as terras devolutas ou do patrimônio da União totalmente desobstruídas para titulação” (CLADAS e GARCIA, 2013, p 03).

Nesse contexto, esvaziou o texto constitucional que reconhecia titularidade das terras habitadas a todas as comunidades quilombolas. Frente situações como esta, de negação de direitos, os movimentos sociais negros sentiram a necessidade continuar atuantes. De acordo com Rocha (2006), em 1995, o movimento social negro concretizou um dos mais fortes atos de sua história, a “Marcha Zumbi dos Palmares contra o Racismo, pela Cidadania e a Vida”, que contou com a participação de dezenas de milhares de pessoas, em 20 de novembro.

A Marcha Zumbi dos Palmares teve uma atuação que nos revela como na década de 1990, os direitos dos povos negros continuavam ser negados e, por isso, se fazia necessário questionar e continuar a luta em favor de relações étnicas mais iguais,

Representantes da Marcha entregaram ao então Presidente da República Fernando Henrique Cardoso, um documento com um programa para a superação do racismo e das desigualdades raciais no Brasil [...]. Como resultado da Marcha, é instituído o Grupo de Trabalho Interministerial de Valorização da População Negra (GTI População Negra), ligado ao Ministério da Justiça, que debateu e apresentou uma série de propostas para o governo brasileiro. Há um registro importante a ser feito (ROCHA, 2006, p. 56).

O senado brasileiro foi, na década de 1990, outro campo de ação do Movimento Negro, a atuação parlamentar do Senador Abdias de Nascimento e da Senadora Benedita da Silva, lideranças nacionais do Movimento citado trabalharam de modo a colocar como proposições de legislação demandas apresentadas pelo povo negro organizado, conforme afirma Rocha (2006). Foi a partir dessa incessante luta, numa década em que não se verifica avanços para os problemas sociais vivenciados pelas comunidades quilombolas no Brasil, que

Em 2003, com a eleição de Luis Inácio Lula da Silva para a Presidência da República, e após forte processo de reivindicação das comunidades remanescentes de quilombos sobre a necessidade de imediata titulação de suas terras; o Poder Executivo editou o decreto de 13 de maio de 2003, que instituiu Grupo de Trabalho com a finalidade de [...] propor nova regulamentação ao reconhecimento, delimitação e titulação das terras de remanescentes de quilombos (CLADAS e GARCIA, 2013, p 04).

Este grupo de trabalho era composto por representações da Secretaria Especial de Políticas de Promoção de Igualdade Racial (SEPPIR) e de vários ministérios, contando ainda com a Advocacia Geral da União (AGU) e lideranças de

comunidades quilombolas A principal modificação operada pelo mesmo deu-se em 20 de novembro de 2003, quando se promulgou

O Decreto n.º 4887 que repassou a competência de realização do procedimento administrativo ao INCRA. Este decreto representou certo avanço no processo de titulação dos territórios quilombolas, ao adotar dispositivos previstos nas normas internacionais de proteção aos direitos humanos relativos ao direito à terra e à moradia, e ao delimitar novas competências para realização do procedimento administrativo (CLADAS e GARCIA, 2013, p 05).

Todavia “os poucos avanços esbarraram nos interesses econômicos de projetos agropecuários, projetos de plantio de florestas homogêneas (pinus, eucalipto), projetos de mineração, construção de hidrelétricas e bases militares (CLADAS e GARCIA, 2013, p 05), frente a estes interesses econômicos o direito das comunidades quilombola sobre suas terras continuou a não ser cumprido com eficácia. Fica claro que, as concepções de comunidades quilombolas vinculadas ao atraso da economia nacional permaneciam atuantes no século XXI, de modo que ao mínimo sinal de conquistas as forças contrárias se organizavam.

A reação contrária à titulação das terras dos remanescentes das comunidades de quilombos consumou-se com o ajuizamento de Ação Declaratória de Inconstitucionalidade (ADIN) do Decreto 4887/2003 pelo Partido da Frente Liberal (PFL) junto ao Supremo Tribunal Federal. [...] Diante da iminência de declaração de inconstitucionalidade do Decreto 4887/2003 e a possibilidade de retrocesso nos pequenos avanços obtidos na luta pela titulação das terras dos remanescentes de quilombos, organizações não-governamentais que promovem a proteção de direitos humanos, apresentaram ao STF *amicus curiae*<sup>4</sup> em defesa da constitucionalidade do decreto (CLADAS e GARCIA, 2013, p 06).

Para Caldas e Garcia (2013), o Decreto 4887/2006 apresentou poucos avanços, pois instaurou um processo para titulação das terras baseado em fases complexas e demoradas, burocratizando em demasia todo o processo necessário para que as comunidades quilombolas obtenham o título das terras. O novo decreto continuou a ser uma barreira para a realização do direito ao qual deveria assegurar. Todavia, apenas o fato de ter apontado alguns avanços em relação à legislação que

---

4 - tendo por tradução literal “Amigo da Corte”, faz referência a um processo de intervenção voltada ao controle de constitucionalidade, apresentado por parte de entidades representativas sobre questões de direito relativas à controvérsias constitucionais.

o precedeu, foi suficiente para fazer levantar forças que lhes foram contrárias, a ponto de se requerer sua inconstitucionalidade.

Em face dessa realidade excludente, o relatório da pesquisa Ações Judiciais e Terras de Quilombo, realizada pela Comissão Pró-Índio de São Paulo (CPISP), revela o poder ainda operado pelo latifúndio no Brasil, em detrimento das comunidades quilombolas

A pesquisa realizada pela CPI-SP levantou 325 ações judiciais envolvendo terras de quilombo. A primeira delas foi proposta em 1993 e a mais recente fevereiro de 2013. Deste total, 252 ainda estão em curso, 60 já foram extintas e 13 encontram-se atualmente suspensas. As ações em curso envolvem 131 terras de quilombo distribuídas em 20 estados. O levantamento identificou que 148 dessas ações foram propostas em defesa dos direitos territoriais das comunidades quilombolas. Outras 101 ações são contra os quilombolas e três são ações discriminatórias que do nosso ponto de vista não podem ser classificadas nem contra nem a favor dos quilombolas (COMISSÃO PRÓ-ÍNDIO DE SÃO PAULO, 2010, p 05).

O levantamento da SPISP revela o quanto o Direito Sobre as terras Tradicionalmente Ocupadas encontra barreiras para ser efetivado, estando estas ancoradas da estrutura fundiária do Brasil, profundamente marcada por desigualdade e sucessivos processos de exclusão que, ainda na atualidade, marcam as comunidades quilombolas, apesar dos avanços legais inscritos na Constituição Federal de 1988.

O jogo de poder construído pelos que historicamente se apropriaram das terras e as consolidaram como bem embasado no valor de mercado contra a necessidade de reconhecê-la como bem de valor social, continua operante. Nesse contexto, fica claro que apesar da questão quilombola, sobre o direito a terra, ter sido relevante na formação de agenda de políticas públicas no Brasil, haja vista que frente às lutas a questão foi reconhecida como problema político inscrito, inclusive, na Constituição Federal vigente, pouco se fez.

No que diz respeito a segunda etapa do ciclo das políticas públicas, a tomada de decisão sobre o núcleo das políticas formuladas, já é possível identificar problemas, pois apesar de haver clareza sobre os objetivos que norteiam o direito á posse das terras, pelas comunidades tradicionais negras, esta caba sendo alvo de sucessivos ataques que objetivam descaracterizá-las e dificultar sua concretização.

Fica, portanto, evidente que não se criou condições nem enfrentamentos necessários para que a lei se tornasse realidade, haja vista que as comunidades

referidas continuaram sem apoio de aparato do Estado para transitar do lugar de marginalidade, construído para elas ao longo de séculos, para o lugar de sujeito de direitos de acordo com a letra da lei. Após longas lutas que culminaram nas conquistas legais, estas continuam na verdade a serem mais bandeiras de luta que conquistas reais.

Nesse sentido, buscando perceber em que medida esse distanciamento entre legislação e ações efetivas, rebate na formulação das políticas públicas voltadas a regularização da posse da terra, nos voltaremos para o Programa Brasil quilombola (PBQ), que de acordo com Rodrigues (2010), é um conjunto de medidas descentralizadas entre instituições governamentais nas esferas federal, estadual, municipal, que tem suas diretrizes coordenadas pela Secretaria Especial de Promoção Para a Promoção de Igualdade Racial (Seppir), através da Subsecretaria de Políticas para Comunidades Tradicionais.

O Programa, que articula as políticas públicas de 23 Ministérios, teve início no ano de 2004 e tem como objetivo central tornar acessível políticas e bens públicos às comunidades quilombolas, foi formulado frente às dificuldades sentidas pelo Estado brasileiro para efetivar o disposto no Art 68 da Constituição Federal. Em face da centralidade que o PBQ adquiriu enquanto proposta de estratégia para tornar mais eficaz os direitos conquistados pelas comunidades quilombolas<sup>5</sup>, nos voltaremos para o mesmo, para pensarmos em que medida ele direciona propostas de enfrentamento às dificuldades para tornar realidade políticas públicas voltadas às comunidades rurais negras no que se refere ao acesso a terra.

## **4.2 Políticas Públicas unificadas: Programa Brasil Quilombola**

---

<sup>5</sup> Além da legislação e políticas abordadas neste trabalho, são base ainda para a constituição de políticas públicas para as Comunidades Quilombolas a Convenção 169 da OIT que trata sobre o direito à autodeterminação de Povos e Comunidades Tradicionais, a lei nº 10.678, de 23 de maio de 2003 que cria a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial da Presidência da República, o decreto nº 6040, de 7 de fevereiro de 2007 que Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais, a portaria Fundação Cultural Palmares nº 98 de 26 de novembro de 2007 que Institui o Cadastro Geral de Remanescentes das Comunidades dos Quilombos da Fundação Cultural Palmares. Todavia, em face do nosso objeto selecionamos o aparato legal e as políticas públicas que voltam-se à construção de ações para resolução dos problemas advindos das dificuldades de acesso a terra por parte das comunidades quilombolas.

O Programa Brasil Quilombola foi instituído em 12 de março de 2004, tendo por objetivo promover e efetivar políticas para as comunidades quilombolas. A partir do referido programa instituiu-se a Agenda Social Quilombola através do Decreto 6261 de 2007, que depõe sobre a gestão integrada para desenvolvimento das ações proposta pelo referido programa.

O BPQ é estruturado a partir de quatro eixos, sendo os mesmos:

Eixo 1: ACESSO A TERRA – execução e acompanhamento dos trâmites necessários para a regularização fundiária das áreas de quilombo, que constituem título coletivo de posse das terras tradicionalmente ocupadas. O processo se inicia com a certificação das comunidades e se encerra na titulação, que é a base para a implementação de alternativas de desenvolvimento para as comunidades, além de garantir a sua reprodução física, social e cultural; Eixo 2: INFRAESTRUTURA E QUALIDADE DE VIDA – consolidação de mecanismos efetivos para destinação de obras de infraestrutura (habitação, saneamento, eletrificação, comunicação e vias de acesso) e construção de equipamentos sociais destinados a atender as demandas, notadamente as de saúde, educação e assistência social; Eixo 3: INCLUSÃO PRODUTIVA E DESENVOLVIMENTO LOCAL - apoio ao desenvolvimento produtivo local e autonomia econômica, baseado na identidade cultural e nos recursos naturais presentes no território, visando a sustentabilidade ambiental, social, cultural, econômica e política das comunidades; Eixo 4: DIREITOS E CIDADANIA - fomento de iniciativas de garantia de direitos promovidas por diferentes órgãos públicos e organizações da sociedade civil, estimulando a participação ativa dos representantes quilombolas nos espaços coletivos de controle e participação social, como os conselhos e fóruns locais e nacionais de políticas públicas, de modo a promover o acesso das comunidades ao conjunto das ações definidas pelo governo e seu envolvimento no monitoramento daquelas que são implementadas em cada município onde houver comunidades remanescentes de quilombos (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2012, p. 10).

Em face dos nossos objetivos centraremos análise no primeiro eixo, acesso a terra, haja vista que sem a concretização deste, as demais ações implantadas, apesar de importantes para a melhoria da qualidade de vida da população quilombola, tornam-se frágeis frente a insegurança de permanecerem em seus territórios, frequentemente contestados por poderosos segmentos da sociedade que vêem nas referidas terras oportunidades para multiplicação de suas riquezas.

O eixo 1 do PBQ põe como imperativo o devido acompanhamento para que as comunidades quilombolas tenha acesso ao direito de possuírem a titulação das terras que tradicionalmente ocupam. Através de ações integradas se tornou missão, que deve ser realizada conjuntamente pelos ministérios, garantir a regularização fundiária das áreas de comunidades tradicionais negras, para tal o programa visa o

enfrentamento às dificuldades para a realização de ações que façam cumprir o direito às terras estabelecido na Constituição Federal de 1988.

Para percebermos em que medida esta ação de enfrentamento assimila as demandas apresentadas pelas comunidades quilombolas, ou às esvazia, cabe inicialmente perceber em que medida o contexto de exclusão historicamente vivido pelas comunidades referida são considerados como base para a formulação do referido PBQ.

O referido processo de exclusão é apresentado sucintamente pelo Programa, que afirma que o Brasil

Foi o país que mais importou escravizados e aquele que por último aboliu legalmente a escravidão. Cerca de 40% dos africanos escravizados tiveram como destino o Brasil. Desde o início do sistema escravista, foram formados quilombos, em todas as regiões do país. [...] A repressão às comunidades quilombolas se fez presente durante todo o período colonial e imperial no Brasil. Os quilombos foram violentamente oprimidos por representarem uma ruptura da ordem jurídica, econômica e social vigente nos períodos coloniais e imperiais. Com a instituição de Lei de Terras em 1850, os conflitos e a situação de exclusão das comunidades quilombolas fez-se mais presente. [...] A abolição formal de escravidão [...] não representou o fim da segregação e do acesso a direitos para negras e negras e isso se refletiu fortemente na realidade das comunidades quilombolas, constituídas em todas as regiões do país [...]. Constituir um quilombo tornou-se um imperativo de sobrevivência, posto que a Lei Áurea deixou os negros e negras abandonados à própria sorte (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2012, p. 11-12).

O texto do PBQ atenua o processo de escravização ao utilizar o termo “importação de escravizados”, ao tratar sobre o tráfico negreiro, sugerindo uma “coisificação” das pessoas traficadas para o Brasil. De igual modo, o termo direciona para entendimento de que todas/os já estavam em condição de escravizados antes de serem sequestrados para o Brasil. Tal concepção é perigosa, pois relativiza violentos os processos desumanização da escravização ocorrida em nosso país.

Todavia o reconhecimento de que com o fim da escravização as exclusões sofridas pelo povo negro não cessaram, apontando a Lei de Terras como lugar de produção de marginalização para o campesinato negro, é uma perspectiva importante para que se legitime a formulação, fortalecimento e execução das políticas públicas, pois se reconhece que no estado republicano, após a abolição, mecanismos de exclusão continuaram a operar contra os afro-descendentes, que ficaram “abandonados a própria sorte”. De fato, conforme vimos anteriormente, não apenas

eles ficaram “abandonados” pelo estado, antes foram alvo de novas políticas de estado que objetivavam relegar aos mesmos a exclusão social.

Nesse sentido, fica patente que a construção social excludente erigida contra os povos quilombolas é parcialmente reconhecida pelo PBQ e, com base nesse reconhecimento é que o Programa Brasil Quilombola, apresenta a importância da posse das terras para que se garanta a salvaguarda das comunidades quilombolas, afirmando que:

Sob o ponto de vista dos quilombolas, a questão fundamental que se coloca é a garantia do acesso à terra. A histórica concentração de terras no Brasil atinge diretamente essas comunidades, que possuem uma relação com a terra que transcende a mera questão produtiva. Assim como acontece em relação aos povos indígenas, a terra para os quilombolas é mais do que um bem econômico. Terra e identidade, para essas comunidades, estão intimamente relacionadas. A partir da terra se constituem as relações sociais, econômicas, culturais e são transmitidos bens materiais e imateriais. (PRESIDENCIA DA REPÚBLICA, 2012, p. 05).

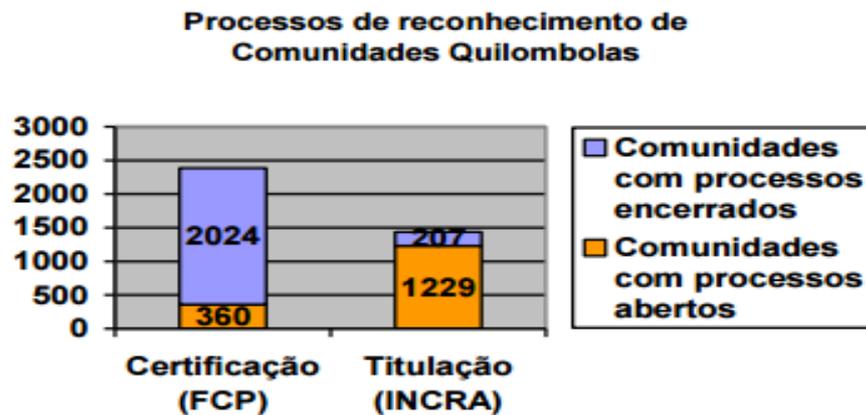
Nesse contexto, o PBQ apresenta a necessidade de efetivar a posse da terra para as comunidades quilombolas, haja vista que para as mesmas o território no qual vivem constitui um elemento central para a própria sobrevivência material e imaterial das mesmas, transcendendo o mero valor de mercado ou produtivo.

É importante que frisemos que a dificuldade para o acesso às terras está intimamente ligada à situação de pobreza das comunidades quilombolas brasileiras, segundo a Presidência da República (2013), a partir de dados do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, pelo menos 74,7% famílias quilombolas cadastradas no CadÚnico, estão vivendo abaixo da linha da extrema pobreza, isto se dá, entre outros condicionantes, em função de não possuírem os títulos de suas terras, pois

Um dos principais motivos para a manutenção dos quilombolas na pobreza é a dificuldade de acesso a programas de incentivo à agricultura familiar, devido à falta do título da terra, que garante a posse das famílias. Segundo o relatório, das 2.197 comunidades reconhecidas oficialmente, apenas 207 são tituladas. Apesar das dificuldades, 82,2% viviam da agricultura familiar no começo deste ano. “O perfil dos quilombolas é de agricultores, extrativistas ou pescadores artesanais, mas eles têm uma limitação de acesso à terra e não conseguem ser inscritos na Declaração de Aptidão do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), que dá acesso a políticas públicas” (FERNADES, 2010, p. 01)

Nesse sentido, percebemos que o Programa Brasil Quilombola, reafirma a centralidade da titulação das terras na promoção de melhoria da qualidade de vida das comunidades rurais negras. Todavia essa perspectiva não se traduz a contento em termos práticos, conforme dados apresentado no quadro abaixo:

**Gráfico 1:** Processos de reconhecimento de Comunidades Quilombolas



Fonte: Relatório de gestão do programa Brasil Quilombola (2012)

De acordo com gráfico, construído pelo governo federal a partir de suas próprias fontes de dados, os oitos primeiros anos de atuação do Programa Brasil Quilombola, de 2004 a 2012, a quase totalidade das comunidades quilombolas reconhecidas e certificadas pela Fundação Cultural Palmares, não conseguiram a titulação das suas terras, de 2024 processos abertos apenas 207 foram concluídos. Esses dados corroboram o levantamento realizado pela Comissão pró-índio de São Paulo, anteriormente apresentada, que verificou a inoperância do Estado para legitimar a posse da terra das comunidades rurais negras.

Essa realidade se torna contraditória em face do texto do BPQ incorporar a centralidade da terra para as comunidades em questão, ao afirmar que

As comunidades quilombolas se caracterizam pela prática do sistema de uso comum de suas terras, concebidos por elas como um espaço coletivo e indivisível que é ocupado e explorado por meio de regras consensuais aos diversos grupos familiares que compõem as comunidades, cujas relações são orientadas pela solidariedade e ajuda mútua (PRESIDENCIA DA REPÚBLICA, 2012, p. 05).

É fundamental destacar que o Programa Brasil quilombola, está em consonância com o processo de ressemantização do conceito de comunidade

quilombola, percebendo-a para além do período histórico da escravização e inserindo-a também como fruto dos processos que excluíram posteriores a abolição da escravatura, há nesse sentido, um grande avanço conceitual na formulação do PBQ, pois este aponta que

Além dos quilombos constituídos no período da escravidão, muitos foram formados após a abolição formal da escravatura, pois continuaram a ser, para muitos, a única possibilidade de viver em liberdade. Constituir um quilombo tornou-se um imperativo de sobrevivência, posto que a Lei Áurea deixou os negros e negras abandonados à própria sorte (PRESIDENCIA DA REPÚBLICA, 2012, p. 05).

Todavia para além das concepções conceituais que norteiam o Programa Brasil Quilombola, outro ponto significativo para compreendermos o alcance do PBQ são os impactos orçamentários das políticas que o compõe, haja vista que sem recursos as mesmas se tornariam absolutamente inviáveis.

Ao voltar-se para a importância do orçamento para realização das ações do Programa, a redação do mesmo destaca que:

De acordo com a Lei de Orçamento Anual do Programa Brasil Quilombola, é possível verificar um crescimento progressivo no orçamento: em 2004 quando o programa foi criado, não houve dotação orçamentária, em 2005, os recursos disponíveis somaram R\$ 7.029.000,00; em 2006, o valor foi ampliado para R\$ 13.397.968,00; para 2007, o orçamento previsto foi de R\$ 13.999.000,00; em 2008, o orçamento foi de R\$ 53.403.042,00. Os valores, ao longo dos anos, denotam crescimento orçamentário do Programa, em resposta às demandas e necessidades das comunidades, também crescentes (PRESIDENCIA DA REPÚBLICA, 2012, p. 27).

É salutar destacar que o Eixo Acesso a Terra também foi positivamente impactado, no tocante ao orçamento, a partir da formulação do PBQ. Segundo Presidência da República (2012), no período de 2008-2011 o supracitado Eixo, somou um montante de R\$ 300.282.234,00, destinados a ações voltadas à regularização fundiária. Esse valor foi utilizado nas seguintes ações:

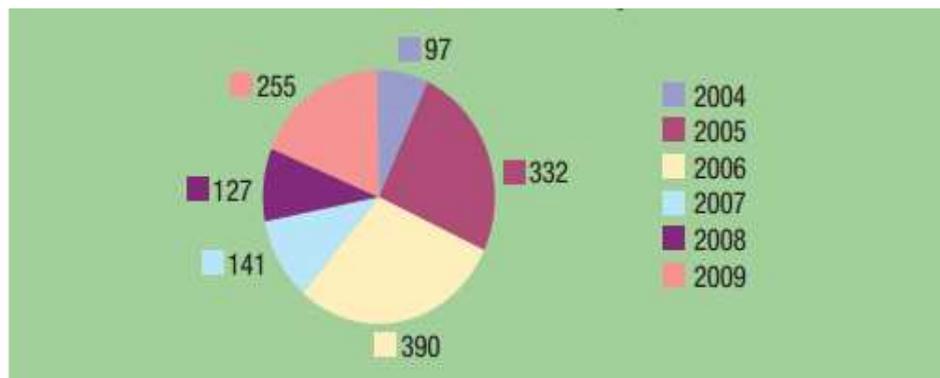
#### **Quadro 1:** Orçamento para regularização fundiária

INCRAMDA	
2008 – 2011	
Ação: Reconhecimento, demarcação e titulação da terra	
Metas	713 relatórios
Orçamento	35.600.000,00
Ação: Pagamento de indenização aos ocupantes das terras demarcadas e tituladas	
Metas	2.580.000 há
Orçamento (R\$)	264.682.234,00

Fonte: Programa Brasil Quilombola (2012)

Nesse contexto, cabe enfatizar que o crescimento orçamentário não foi acompanhado de uma eficaz política de regularização fundiária, embora a demanda estivesse claramente posta, conforme gráfico a seguir:

**Gráfico 2:** Comunidades Certificadas por ano



Fonte: Programa Brasil Quilombola (2012)

A certificação, emitida pela Fundação Cultural Palmares, apenas permite a abertura do processo de regularização fundiária no INCRA. Até o ano de 2009, de acordo com o gráfico acima, 1342 comunidades estavam certificadas em todo o país, destas, em 831 casos a certificação gerou aberturas de processos para a regulação fundiária, ou seja, mais de 500 comunidades certificadas sequer tiveram abertos os processos para requer a titulação de suas terras.

Essa realidade faz perceber que na década de 1990 e os anos 2000 os avanços das políticas públicas voltadas aos procedimentos de regularização fundiária das comunidades quilombolas se deram majoritariamente no campo conceitual, pois mesmo após a elaboração do Programa Brasil quilombola, as ações

práticas ainda são muito incipientes frente às necessidades das comunidades referidas, as barreiras de natureza jurídicas, econômicas e políticas contrárias às referidas comunidades ainda não foram contundentemente combatidas, continuam a ditar as regras de poder que definem a repartição fundiária nacional que prossegue negando direitos constitucionalmente assegurados ao campesinato negro.

## 5 APROXIMAÇÕES CONCLUSIVAS

As comunidades quilombolas que se formaram no Brasil, reportando-se a estruturadas sócio-políticas herdadas dos “kilombos” africanos formados a partir de conflitos pelo poder, tiveram como um dos embates centrais a luta pela terra, importante elemento cultural na formação de seus laços de sociabilidade e construção identitária, em grande medida formada a partir do uso comum do território no qual se constituíram enquanto grupo.

Apesar da centralidade que a terra tem para as comunidades rurais negras, historicamente estas enfrentam grandes embates para a permanência seus territórios, haja vista que a história republicana brasileira no decorrer do século XX, foi profundamente marcada por sucessivos processos de exclusão contra os afro-descendentes e os camponeses. Exclusões estas que impactaram as comunidades quilombolas, pondo-as em lugares de marginalidade social.

Contra esta realidade excludente os movimentos sociais do campo e negro, levantaram-se na busca por transformar as necessidades sociais dos grupos quilombolas em demandas legítimas, frente ao Estado, do qual se cobrou a formulação de políticas públicas que objetivassem reconhecer as comunidades quilombolas como sujeito de direito.

Em fins da década de 1980, com a Constituição Federal, tem-se a primeira grande conquista das comunidades rurais negras, no tocante ao seu direito sobre as terras que tradicionalmente ocuparam, haja vista que o Art. 68 da mesma obriga o Estado a reconhecer e titular as terras quilombolas.

A fim de fazer cumprir o Artigo 68 da Constituição, no decorrer da década de 1990 e do ano 2000, o Estado regulamentou-o através de leis e, criou políticas públicas, congregadas pelo Programa Brasil quilombola em 2004, para que a efetivação deste dispositivo legal ocorresse com celeridade.

Todavia, ao analisar análise a legislação que normatizam a titulação das terras quilombolas e as políticas públicas voltadas ao auxílio deste processo, verificamos que a regularização fundiária, legalmente constituída há mais de duas décadas conseguiu contemplar um número ínfimo de comunidades rurais negras, não havendo eficácia para enfrentamento dos interesses econômicas e políticos que secularmente puseram na marginalidade os grupos referidos, haja vista que estes interesses continuam a se sobrepor ao texto da Constituição Federal e, portanto ao

direito adquirido pelas comunidades quilombolas sobre as terras que tradicionalmente ocupam.

Há, nesse contexto, uma forte discrepância do que é assegurado legalmente e o que fato é efetivado, revelando que embora a exclusão às comunidades quilombolas não seja mais política de estado, como ocorreu no século XX, há na transição deste para o século XXI, um Estado que na prática tem se revelado ineficiente nas ações que objetivam retirar do lugar de marginalidade social as comunidades referidas.

## 6 REFERÊNCIAS

ALBERTI, verena. **Manual de História oral**. 3. Ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

\_\_\_\_\_. **Ouvir contar: textos em história oral**. Rio de Janeiro: FGV. 2004.

ALMEIDA, Alfredo W. B. de. Os Quilombos e as Novas Etnias. In: O'Dwyer, Eliane Cantarino (Org). **Quilombos: Identidade Étnica e Territorialidade**. Rio de Janeiro: FGV, 2002.

ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno. Terras tradicionalmente ocupadas processos de territorialização e movimentos sociais. In: Revista estudos urbanos e regionais v.6, n.1 / maio 2004.

APOLINÁRIO, Juciene Ricarte. **Escavidão negra no Tocantins colonial: Vivências escravistas em Arraiais** (1739-1800) 2 ed. Goiânia: Kelps, 2007.

ARAÚJO, Osmar Ribeiro de & SANTOS, Sônia Maria dos. **HISTÓRIA ORAL: VOZES, NARRATIVAS E TEXTOS**. Cadernos de História da Educação – n. 6 – jan./dez. 2007

ARUTI, José Maurício. **Mocambo: Antropologia e História do processo de formação quilombola**. Bauru: EDUSC, 2006.

BORGES, Ana Regina Santos. **Educação continuada e o estudo de história e cultura afro-brasileira e africana: um estudo sobre o programa “São Paulo: educando pela diferença para igualdade**. 214 f. 2007. Dissertação (Mestrado em Educação). Pontifícia Universidade Católica. São Paulo.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado; 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/>. Acessado em 15 de MARÇO de 2014.

CALDAS, Andressa e GARCIA, Luciana. **DIREITO À TERRA DAS COMUNIDADES REMANESCENTES DE QUILOMBOS: o longo e tortuoso caminho da titulação**, 2007. Disponível em: <http://global.org.br/programas/direito-a-terra-das-comunidades-remanescentes-de-quilombos-o-longo-e-tortuoso-caminho-da-titulacao/>. Acesso em 09.03.2014.

COMISSÃO PRÓ-ÍNDIO. **Ações Judiciais e terras de quilombos**. Disponível em: <http://www.cpisp.org.br/acoes/>. Acesso em 04.03.2014.

CUNHA, Heloísa Marinho. **Direitos humanos e educação popular para a garantia de uma cidadania multicultural nas comunidades tradicionais quilombolas**. 125 f. (Monografia). Universidade Federal da Paraíba. João Pessoa 2014

FERNANDES, Sarah. **No Brasil, 75% dos quilombolas vivem na extrema pobreza**. Publicado no Brasil de Fato: 08/05/2013. Disponível em:

<http://cptms.blogspot.com.br/2013/05/no-brasil-75-dos-quilombolas-vivem-na.html>. Acesso em: 4 fev 2014.

FERREIRA, Simone Raquel Batista. **“Donos do lugar”**: a territorialidade quilombola do Sapê do Norte – ES. 2009. 513 pp. (Tese). Universidade Federal Fluminense. Niterói.

FERREIRA, Simone Raquel Batista. **“Donos do lugar”**: a territorialidade quilombola do Sapê do Norte – ES. 2009. 513 f. (Tese). Universidade Federal Fluminense. Niterói.

GONÇALVES, Luiz Alberto Oliveira e SILVA, Petronilha Beatriz Gonçalves. **Movimento negro e educação**. IN: Revista Eletrônica História em Reflexão. Set/Out/Nov/Dez 2000 Nº 15. p. 134 -058.

GUIMARÃES, Alberto Passos. **Quatro séculos de latifúndio**. Rio de Janeiro: Paz e Terra. 1989.

LEITE, Ilka Boaventura. **Os quilombos no Brasil: questões conceituais e normativas**. Revista Etnográfica. Vol. IV (2). 2000. p. 333-345.

LEITE, Ilka Boaventura. **O projeto político quilombola: desafios, conquistas e impasses atuais**. IN: Revista Estudos Feministas, Florianópolis, 16(3): 965-977, setembro-dezembro/2008.

LIBERATO, Ana Paula Gularte. **Reforma agrária: direito humano fundamental**. Curitiba: Juruá, 2008.

MANTEGA, Guido. **A economia Política Brasileira**. Petrópolis: vozes. 2 ed.1984  
MENDONÇA, Maria Luisa. **A OMC e os efeitos destrutivos da indústria da cana no Brasil**. Cadernos de Formação, 2006.

MORISSAWA, Mitsue. **A História da Luta pela Terra e o MST**. São Paulo: Expressão Popular, 2001. p. 99-100.

MOURA, Clóvis. **QUILOMBOS: Resistência ao escravismo**. São Paulo: Ática. 1987.

MUNANGA, Kebenguele. **Origem e histórico do quilombo na África**. IN: Revista USP, São Paulo ( 2 8 ) : 56 - 63, Dezembro / Fevereiro 95 / 96.

NETTO, José Paulo. **Ditadura e Serviço Social: uma análise do Serviço Social no Brasil pós-64**. 2ª ed. São Paulo: Cortez, 1996.

OLIVEIRA, André Côrtes de. **Quem é a “Gente Negra Nacional”? Frente Negra Brasileira e A Voz da Raça (1933-1937)**. 2006, 255 pp (Dissertação)- Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. Campinas.

OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino de. **A longa marcha do campesinato brasileiro: movimentos sociais, conflitos e Reforma Agrária**. IN: Estudos Avançados, Vol. 15, 2001.

PEREIRA, Amilcar Araújo. **“O Mundo Negro”**: a constituição do movimento negro contemporâneo no Brasil (1970 – 1995). 2010. 268 f. (Tese). Universidade Federal Fluminense. Niterói.

PINTO, Ana Flávia Magalhães. **De pele escura e tinta preta: a imprensa negra no século XIX (1833-1899)**. Brasília, Universidade de Brasília, dissertação 2006

PRESIDENCIA DA REPUBLICA. **Programa Brasil Quilombola, comunidades Quilombolas Brasileiras Regularização Fundiária e Políticas Públicas**. Brasília. 2013.

PRESIDENCIA DA REPUBLICA. **Programa Brasil Quilombola, Relatório de Gestão 2012**. Brasília. 2013.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Programa Brasil Quilombola: Comunidades Quilombolas Brasileiras Regularização Fundiária e Políticas Públicas**, 2012.

REBELO, Fernanda. **Raça, clima e imigração no pensamento social brasileiro na virada do século XIX para o XX**. IN: Filosofia e História da Biologia, volume 2, páginas 159-177, 2007.

ROCHA, Luiz Carlos Paixão da. **Políticas afirmativas e educação**: a lei 10639/03 no contexto das políticas Educacionais no Brasil contemporâneo. Dissertação (Mestrado em Educação e Trabalho). Universidade Federal do Paraná. 2006

RODRIGUES, Vera. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**. São Paulo, 2010. v. 15, n. 57.

RUA, Maria das Graças. **Políticas públicas**. Florianópolis: CAPES, 2009.

SANTOS, José Antônio dos. **Intelectuais negros e imprensa no Brasil meridional**. Irohin, Brasília, ano XI, n. 16, abril-maio de 2006.

SANTOS, Josiane Soares. **“Questão Social”**: Particularidades no Brasil. São Paulo: Cortez. 2012.

SCHWARCZ, Lilia Moritz. (org.). **História da Vida Privada no Brasil: contrastes da intimidade contemporânea**. São Paulo: Companhia das Letras: 1998.

SOCIEDADE BRASILEIRA DE DIREITO PÚBLICO, **O DIREITO À TERRA DAS COMUNIDADES QUILOMBOLAS (Artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias)**. Disponível em:

[http://www.sbdp.org.br/arquivos/material/432 Comunidades quilombolas direito a terra.pdf](http://www.sbdp.org.br/arquivos/material/432%20Comunidades%20quilombolas%20direito%20a%20terra.pdf). Acessado em 02.04.2014.

STEDILI, Pedro. (Org.). **A questão agrária no Brasil: O debate na esquerda 1960-1980**. 1. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2005.

STEDILI, Pedro. (Org.). **A questão agrária no Brasil: O debate tradicional 1500-1960**. 1. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2005.

THEODORO, Mário. **As políticas públicas e a desigualdade racial no Brasil: 120 anos após a abolição**. Brasília: Ipea, 2008.

WELCH, Clifford Andrew. **Movimentos sociais no campo até o golpe militar de 1964**: a literatura sobre as lutas e resistências dos trabalhadores rurais do século XX. IN: Revista Lutas & Resistências, Londrina, v.1, p. 60-75, set. 2006.