

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS

ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO

Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica (PIBIC)

Políticas públicas de reconhecimento e redistribuição em comunidades quilombolas: raça, territorialidade e multiculturalismo.

LUIZ RENATO BELIA UNGER

ORIENTADOR

MÁRCIO JOSÉ DE MACEDO

São Paulo – SP, 2021

Políticas públicas de reconhecimento e redistribuição em comunidades quilombolas: raça, territorialidade e multiculturalismo.

RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo expor duas dimensões referentes às políticas públicas quilombolas, um institucionalizante e outro desinstitucionalizando. Para tal, buscou-se evidenciar tanto uma dimensão cultural simbólica, que envolve as formas de reconhecimento a respeito de tal população por parte do Estado, quanto uma dimensão redistributiva, que diz respeito à dimensão orçamentária das políticas. Sendo assim, foram observadas as ações realizadas pós 1988, buscando caracterizar dois ciclos de políticas públicas. O olhar a respeito das políticas públicas é elencado não apenas de uma maneira focalizada, mas incorpora políticas sociais universais que também passam por tal processo de desmonte e mitigação de direitos. A abordagem qualitativa foi utilizada para a realização da pesquisa. Para a obtenção dos dados foi utilizado tanto fontes primárias quanto fontes secundárias, assim como foi realizada uma entrevista semiestruturada com a ex-ministra da Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (2003-2008), Matilde Ribeiro. A dimensão do reconhecimento das políticas públicas quilombolas, em larga medida, foi contemplada de forma mais abrangente a partir do principal programa destinado aos remanescentes de quilombos, o Programa Brasil Quilombola. Entretanto, a dimensão redistributiva apresenta-se como uma problemática histórica que permeia, em diferentes graus, diversos governos. Entretanto, a dimensão os avanços institucionais, em especial a transversalidade das políticas públicas e principalmente o reconhecimento e incorporação da temática na agenda política-governamental, passam por um intenso processo de esvaziamento e encerramento, que ocorre de maneira mais contundente a partir de 2016. Em linhas gerais, o trabalho busca contribuir para o debate em torno das políticas públicas quilombolas e seu atual processo de desmonte.

Palavras-chave: Quilombolas; Políticas Públicas; reconhecimento; redistribuição; processo destituente; institucionalização; multiculturalismo.

LISTA DE TABELAS E GRÁFICOS

Tabela 1.....	29
Tabela 2.....	32
Tabela 3.....	38
Tabela 4.....	39
Gráfico 1.....	31
Gráfico 2.....	39
Gráfico 3.....	42
Gráfico 4.....	44
Gráfico 5.....	46

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADCT - Ato das Disposições Constitucionais Transitórias

AGU - Advocacia Geral da União

CADUNICO - Cadastro Único

CF - Constituição Federal

CNPIR - Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial

CONAPIR - Conferências Nacionais de Promoção de Igualdade Racial

CONAQ - Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais

EC - Emenda constitucional

FCP - Fundação Cultural Palmares

FHC - Fernando Henrique Cardoso

FIES - Fundo de Financiamento Estudantil

FUNDEB - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação

GTI - Grupo de Trabalho Interministerial para a Valorização da População Negra

INCRA - Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária

LDO - Lei de Diretrizes Orçamentária

LOA - Lei Orçamentária Anual

MP - Medida Provisória

PAIF - Programa de atenção integral às famílias

PBF - Programa Bolsa Família

PBQ - Programa Brasil Quilombola

PCdoB - Partido Comunista do Brasil

PLANAPIR - Plano Nacional de Igualdade Racial

PNAS - Política Nacional de Assistência social

PNDH - Programa Nacional de Direitos Humanos

PNPIR - Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial

PPA - Plano Plurianual

PROUNI - Programa Universidade para Todos

PT - Partido dos Trabalhadores

RTID - Relatório Técnico de Identificação e Delimitação

SDH - Secretaria Nacional de Direitos Humanos

SEPPIR - Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial

SNCR - Secretaria Nacional de Combate ao Racismo

SPM - Secretaria de Políticas para Mulheres

SPU - Secretaria de Patrimônio da União

SUAS - Sistema Único de Assistência Social

UNEGRO - União de Negros pela Igualdade

1. Introdução

A problemática quilombola não é recente e vem se intensificando massivamente com o sucateamento das políticas públicas direcionadas a tal população. A vulnerabilidade atinge os quilombolas e seus territórios, produzida pela ação combinada de elementos variados, como as dificuldades em torno da certificação e titulação de terras e as disputas em torno do agronegócio e do latifúndio, a ausência de políticas públicas sociais básicas, assim como o racismo institucional.

As comunidades quilombolas estão localizadas em 24 estados do país, concentradas em sua maioria na região nordeste. As condições de vida desta população em geral são problemáticas e boa parte delas fazem parte de programas sociais de redistribuição de renda. Em 2011, 62.943 famílias quilombolas estavam cadastradas no CADUNICO, em 2014, 114.368 já estavam cadastradas e em 2015 este número teve um acréscimo de 20,1%, sendo que 74,73% das famílias quilombolas estavam em situação de extrema pobreza em 2013 (MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL, 2014; 2015; Guia de Políticas Públicas para Comunidades Quilombolas, 2013). Ademais, 92,1% se autodeclaram pretos ou pardos; 24,81% não sabem ler; 82,2% desenvolve atividades como agricultura, extrativismo ou pesca artesanal; 48,7% possui piso de terra batida; 55,21% não possui água canalizada; 33,06% não possui banheiro ou sanitário; 54,07% não possui saneamento adequado - 15,07% possui esgoto a céu aberto e 39% fossa rudimentar - (Guia de Políticas Públicas para Comunidades Quilombolas, 2013). Além disso, foi possível identificar durante a concretização deste trabalho, nas pesquisas documentais e na entrevista realizada, que há uma dificuldade e uma carência na produção sistemática de dados (principalmente dados referentes à titulação de terras) em geral, eles são produzidos por instituições não governamentais que trabalham ativamente com a causa.

O presente trabalho tem como objetivo expor duas dimensões principais para as políticas públicas destinadas aos remanescentes de quilombos, buscando contribuir para o debate a respeito da "desinstitucionalização" de políticas públicas destinadas aos remanescentes de quilombos, isto é, dar enfoque a um processo de desmonte das políticas voltadas para esta população. Considera a construção do campo das políticas para remanescentes de quilombo como um resultado direto da atuação de movimentos sociais, em específico o Movimento Negro, que ao longo das últimas décadas têm demandado do Estado iniciativas tanto para um processo de reparação histórica que envolve questões de reconhecimento e redistribuição, quanto para o enfrentamento de desigualdades que marcam as relações raciais em diferentes esferas da sociedade.

Nesse sentido, o trabalho tem como objetivo expor e analisar as dinâmicas adotadas pelo Estado brasileiro em relação aos quilombolas, tanto em sua esfera cultural simbólica, evidenciando uma dimensão de reconhecimento do Estado a respeito desta população, quanto a questão redistributiva, que envolve tanto a redistribuição de terras quanto a questão orçamentária das políticas públicas. Para tal, foi observado ações estatais efetuadas pós 1988, buscando caracterizar dois ciclos de políticas públicas, um institucionalizante e outro desinstitucionalizante. O olhar a respeito das políticas públicas é elencado não apenas de uma maneira focalizada, mas incorpora políticas sociais universais que também passam por tal processo de desmonte e mitigação de direitos. Sendo assim, busca-se caracterizar e inventariar um processo de desmonte institucional, transplantando a visão a respeito das políticas sociais e, principalmente, das políticas públicas destinadas aos remanescentes de quilombos. Um cenário em que as políticas passam de significativa relevância - mesmo sendo historicamente tratadas como políticas de baixa prioridade governamental - para políticas passíveis de descarte.

Para estruturar tal objetivo o trabalho foi pensando em três esferas principais: referencial teórico; um panorama geral e contextualização das políticas sociais e raciais e do campo das políticas públicas quilombolas pós 1988; e o processo de desmonte de tais políticas, com os resultados da pesquisa. A parte teórica foi dividida em três seções: multiculturalismo; contextualização do termo e dos estudos sobre quilombos; e a crise da democracia e o surgimento de processos destituíntes. A esfera referente a contextualização das políticas públicas pós 1988 foi dividida em duas seções: uma destinada às políticas sociais e raciais de forma geral e outra específica às políticas quilombolas. Por fim, a última esfera foi dividida em três seções. A primeira consiste no debate a respeito da certificação e titulação de terras quilombolas, a segunda e terceira seção dizem respeito à primeira e segunda dimensão do processo destituínte das políticas sociais e quilombolas.

2. Metodologia

Para a realização deste trabalho foi utilizada uma abordagem qualitativa, sendo feito um levantamento bibliográfico em três esferas principais: multiculturalismo, quilombos e crises democráticas. Na primeira esfera o objetivo foi amparar as duas esferas seguintes, elucidando certa necessidade de debate a respeito do tema para tratar das demais, principalmente pensando a temática quilombola e suas formas de institucionalização enquanto política pública. Em relação a esfera quilombola, a revisão bibliográfica trouxe alguns dos principais autores sobre o tema, tentando mostrar as variações e diferentes percepções a respeito da temática. Por fim, a esfera referente à crise democrática vem para amparar a discussão a respeito do cerne

do trabalho, que discute dois períodos principais para as políticas públicas quilombolas, um institucionalizante e outro desinstitucionalizante.

Os principais tópicos pesquisados são, portanto, a possibilidade e caminhos para a ascensão de políticas públicas em uma esfera ampla, pensando o multiculturalismo e o reconhecimento das diferenças. Uma contextualização do termo quilombo, assim como de suas condições sócio materiais e o processo histórico das políticas públicas quilombolas. Nesse sentido, foi discutido tanto uma esfera que está relacionada ao reconhecimento desta população, pensando sua inclusão na agenda político-governamental, como também uma dimensão redistributiva, que envolve a execução da política pública, pensando principalmente sua dimensão orçamentária, sendo analisados os principais programas dispostos nos PPAs 2004 a 2019.

Para a obtenção dos dados foi utilizado tanto fontes primárias, como documentos produzidos pelo governo e por organizações não governamentais, quanto fontes secundárias, como artigos, dissertações e teses. Para além disso, foi realizada uma entrevista semiestruturada com a ex-ministra da Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (2003-2008), Matilde Ribeiro. O roteiro desta entrevista está disponível nos anexos. No entanto, uma dificuldade enfrentada e que foi possível de ser constatada durante a entrevista é a dificuldade em encontrar dados a respeito das populações quilombolas, tanto dados demográficos quanto da execução de políticas públicas. O que pôde ser visto é que em geral os dados são produzidos por instituições que trabalham com o tema, mas uma produção de dados sistemática não está disponível de fácil acesso, tendo em vista que em muitos dos trabalhos analisados parecia haver um ponto de interlocução direto com alguns órgãos chave para a questão, facilitando a coleta de dados. A produção de dados pelo Estado não está disponibilizada de maneira a ser fácil de ser acessada. Sendo assim, essa dificuldade em relação aos dados deixou, em alguma medida, a produção desta pesquisa mais árdua e trabalhosa.

3. Referencial Teórico

A parte teórica deste trabalho buscou dar enfoque a três dimensões principais: (3.1) multiculturalismo e questão quilombola; (3.2) contextualização do termo e dos estudos sobre quilombos; e (3.3) a crise democrática e o surgimento de um processo destituente. Tal divisão acompanha basicamente a linha de raciocínio utilizada para estruturar a pesquisa. Isto é, em um primeiro momento a temática do multiculturalismo se faz presente para compreender as possibilidades de estudo e incorporar o debate a respeito dos remanescentes de quilombo, tendo em vista que uma perspectiva multicultural possibilita, em

alguma instância, pensar a ascensão de políticas públicas para grupos específicos. Posteriormente, se faz necessário compreender o termo quilombo, assim como suas diferentes apropriações e variantes históricas e teóricas. Posto isso, caminha-se para o enfoque principal que concerne às políticas públicas, tratando primeiramente de um cenário mais amplo, buscando evidenciar como ocorre tal processo destituente em uma perspectiva generalizada e não apenas focada na temática quilombola, que será abordada posteriormente. Tal abordagem corrobora com a temática em análise, buscando dialogar com a pergunta de pesquisa, entendendo a atuação e formação de um processo destituente, sendo esse mais especificamente em relação às políticas públicas sociais e quilombolas exploradas no capítulo seguinte.

3.1 Multiculturalismo e a questão quilombola

Para pensar a questão quilombola e as políticas públicas ao seu entorno, se faz necessário, em um primeiro momento, compreender as premissas que possibilitaram, em larga medida, a ascensão de políticas públicas direcionadas e pensadas para grupos específicos. Dessa forma, reatar o debate a respeito do multiculturalismo e sua elucidação da diferença torna-se primordial para tal compreensão, uma vez que este apresenta-se como um aspecto fundamental para a ascensão de políticas orientadas pela diferença e que, portanto, apresentam reconhecimento de singularidades.

O multiculturalismo e o debate a respeito das políticas multiculturais e suas relações com a diversidade são fruto de uma dinâmica de resistência por parte de minorias, buscando, sob um processo histórico, transformações sociais (SILVÉRIO, 1999, p. 45). Este debate pode ser retomado ao surgimento das ciências sociais como objetos de investigação no século XVIII, entretanto, sua discussão e maior aprofundamento tem maior ênfase a partir das décadas de 1960 e 1970, quando muitas sociedades se intitulam multiculturais, como é o caso de Israel, Austrália e Canadá, por exemplo (BHIKHU, 2000, p. 5). No entanto, este processo está longe de ser algo consensual e linear, o multiculturalismo além de se desdobrar em demasiadas formas e concepções teóricas apresenta diversas críticas a respeito de sua concepção, que abrange e adentra as diferenças presentes nos grupos sociais (HALL, 2003, p. 51).

Ao decorrer do tempo o termo foi apropriado por diferentes concepções ideológicas, criando diferentes variantes, como por exemplo as vertentes liberais que enxergam o tema sob um caráter mais pluralista, onde questões de classe, gênero e raça podem ser incluídas dentro das estruturas dominantes, buscando, portanto, criar mecanismos homogeneizantes a partir de uma cidadania individual universal e relativizando os aspectos da diferença a esfera privada. Além da vertente liberal, pode-se citar ramificações

como o multiculturalismo conservador, o pluralista, o comercial, o corporativo e o crítico ou revolucionário, mostrando, por conseguinte, que o multiculturalismo de fato não é uma doutrina pré-estabelecida (HALL, 2003 p. 53). Entretanto, o multiculturalismo materializa, em certa instância, a busca pela manifestação da diversidade cultural. Em suma, o termo pode ser definido, basicamente, como um emaranhado de variantes e concepções ideológicas, que tem como enfoque a reformulação da memória histórica, da concepção individual e do reconhecimento do grupo e do indivíduo na esfera social (SILVÉRIO, 1999, p. 46).

Como elenca Stuart Hall (2003), há uma diferenciação entre os termos multicultural e multiculturalismo, adquirindo o primeiro um caráter qualificativo e plural, buscando assim representar aspectos referentes a questões de convivência em sociedades culturalmente heterogêneas, salientando questões sociais e problemáticas de governabilidade, as quais são comuns nestas sociedades. Já quando nos referimos ao termo multiculturalismo ou sociedades multiculturais, estes carregam um aspecto substantivo, concernente às diferentes estratégias políticas, direcionadas para a resolução de problemáticas voltadas a questões de diversidade, produzidas em sociedades multiculturais. Nesse sentido, se faz necessário tal diferenciação tendo em vista que se pensarmos uma sociedade multicultural, como o Brasil por exemplo, podemos perceber que ela carrega pontos de semelhança quando comparada a outras sociedades de composição cultural heterogênea, mas carregam distinções muito grandes do ponto de vista do multiculturalismo.

O multiculturalismo, portanto, se expõe ao âmbito das diferenças e das identidades incorporadas e sustentadas pela cultura, possibilitando que grupos de indivíduos entendam tanto aspectos individuais quanto coletivos, aludindo, dessa maneira, a diversidade cultural ou as diferenças culturalmente incorporadas (BHIKHU, 2000, p. 3). Portanto, ele será abordado mais em um aspecto normativo. Sendo assim, ele possibilita pensar um paradoxo entre proliferação de tendências homogeneizantes produzidas pela globalização assim como uma assimetria de relações e, conseqüentemente, uma produção de diferenças.

O reconhecimento das diferenças culturais possibilita as distintas estratégias políticas do multiculturalismo, ou seja, pensar a partir da diferença para entender o funcionamento das relações sociais e, assim, estruturar políticas públicas. As diferenças não constituem perspectivas absolutas, mas sim um processo contínuo e dialético. “O ‘local’ não possui um caráter estável ou trans-histórico. Ele resiste ao fluxo homogeneizante do universalismo com temporalidades distintas e conjunturais”. (HALL, 2003, p. 61).

Nesse sentido, as diferenças de gênero, raça e classe exercem papéis decisivos em diversos aspectos nas sociedades contemporâneas, tendo em vista que elas não são neutras e homogêneas. A questão racial acaba por englobar os quilombolas em uma dimensão desta perspectiva uma vez que a falta de políticas focalizadas pós escravidão, o ideário de síntese da identidade nacional brasileira, e a ausência de políticas públicas de reconhecimento e redistribuição por longos períodos, estruturam uma dominação cultural que partilha por um lado, como explicita Florestan Fernandes, uma perpetuação de estruturas arcaicas, que mantém, em certa medida, padrões de relações raciais elaborados sob o panorama da escravidão e da dominação senhorial, produzindo assim a manutenção de privilégios do branco em detrimento do negro e, portanto, possibilitando tanto uma construção da identidade cultural errônea e prejudicial a certos grupos quanto uma manutenção de estruturas desiguais perante a recursos e toda a esfera econômica (FERNANDES, 1965, p. 192-193 e 210).

Entretanto, essa dinâmica de diferenciação e produção de desigualdades, como já dito, não é algo estático. Não podemos, como ressalta Hasenbalg (2005), analisar a desigualdade racial do Brasil somente pelos diferentes pontos de partida e os processos inacabados de mobilidade social da população negra, isto é, apenas como uma herança do processo escravista. A discriminação racial está inserida nas relações sociais cotidianas e as oportunidades para a população negra, devido a estes mecanismos racistas, são reduzidas quando comparadas a brancos de mesma origem social. Nesse sentido, esta desigualdade racial não remonta apenas a uma dimensão de classe mas apresenta elementos raciais, onde os negros estão expostos a uma série de desvantagens, as quais remetem a mobilidade social intergeracional e intrageracional, a qual não está vinculada somente ao processo escravista, mas a toda produção e reprodução de práticas cotidianas racistas (HASENBALG, 2005, p. 173-175 e 230). Sendo assim, o multiculturalismo dificulta a produção de generalizações, pensando tanto aspectos de um universalismo extremo como uma diferenciação única e estática.

A questão da diferença, quando tratamos do racismo, abrange, portanto, não apenas um aspecto do racismo biológico, mas também a uma dimensão de registros socioculturais, estando ambas articuladas. Dessa forma, o multiculturalismo possibilita o surgimento de demandas que dialogam tanto por igualdade e justiça social quanto pelo reconhecimento da diferença cultural. Portanto, o multiculturalismo constitui parte integrante da sociedade, tendo em vista que a existência da diferença cultural - seja ela religiosa, em termos de raça ou etnia - é totalmente constituinte das sociedades em que vivemos hoje.

[...] multiculturalism describes the widespread recognition that we can no longer be in any doubt as to whether or not cultural difference is here to stay. (PITCHER, 2009, p 2).

É também, nesse sentido, que a demanda por reconhecimento torna-se também fundamental. Isto é, o reconhecimento, atrelado a identidade, é fundamentado não na busca pelas características homogêneas mas na percepção da diferença e como as distintas concepções sociais contribuem para a formação das identidades. O processo de reconhecimento e construção identitária é parte de uma dinâmica dialógica e, portanto, não pode ser construído solo, havendo uma dependência de terceiros (TAYLOR, 2000, p. 247-248). Dessa forma, este processo pode produzir deturpações e reconhecimento errôneo sob parcelas da população ou indivíduos, podendo interferir em toda a convivência social destes indivíduos.

[...] o reconhecimento errôneo não se limita a faltar ao devido respeito, podendo ainda infligir uma terrível ferida, aprisionando suas vítimas num paralisador ódio por si mesmas. O devido reconhecimento não é uma mera cortesia que devemos conceder às pessoas. É uma necessidade humana vital. (TAYLOR, 2000, p. 242)

O reconhecimento do particular e do universal apresenta-se, muitas vezes como um dilema, uma necessidade de escolha a ser feita, a qual pende, por um lado, para a ótica da diferença e, por outro, para a da igualdade. É justamente este o cerne da questão multicultural e de seu efeito transruptor, não o dilema em si, mas sim como este é fruto de concepções tradicionais. Isto é, o multiculturalismo busca interligar questões de diferença e identidade, não mais separando o particular do universal, possibilitando, portanto, uma ótica que atinge tanto a liberdade e igualdade quanto às diferenças (HALL, 2003, p. 86). Isso é possível justamente pelo fato de compreender que o universal e particular não podem ser dissociados na construção identitária, entretanto, a grande problemática é situar o particularismo local como universalismo global, constituindo algo preenchido e, no limite, imutável. A diferença, sugerida pelo multiculturalismo, nesse sentido, configura-se como parte constituinte da democracia, pensando esta como um processo contínuo de disputas e lutas, o qual apresenta espaços heterogêneos e plurais.

A sobrevivência de muitas culturas que se excluem e se desrespeitam mutuamente não constitui um objectivo moral do multiculturalismo, nem no domínio da política, nem no da educação.(GUTMANN, 2000, p 40).

É difícil pensar em alguma democracia que não tenha atualmente conflitos a respeito de como as instituições reconhecem identidades de minorias culturais e sociais. As tendências que buscam conceber a política do reconhecimento como uma forma globalizante, apresentando tendências homogeneizantes, como

é o caso da Política de Rousseau, isto é, que incorpora as diferentes identidades em um único universo similar, ignorando as necessidades de reconhecimento, criam caminhos para as instituições negligenciar certas questões ao colocarem todos em um mesmo referencial de ótica universal (GUTMANN, 2000). Nesse sentido, as políticas universais, com enfoque em abranger toda a população, não são melhores que as focalizadas, de reconhecimento, e vice-versa. Há, no entanto, necessidade de entender as circunstâncias e, para tal, só é possível entender essas circunstâncias de aplicabilidade e incluir uma ótica voltada às diferenças, com o multiculturalismo.

Entretanto, vale ressaltar que nem toda política de multiculturalismo configura-se como uma política de reconhecimento, sendo a última mais concernida em um debate de identidade e diferença, mas sem necessariamente incorporar a cultura de forma implícita ou explícita. Ambas, no entanto, são importantes para a estruturação de estratégias políticas que pensem as diferenças. As políticas de reconhecimento apresentam uma lógica autônoma, a qual está vinculada a uma discussão de justiça social ou redistribuição econômica (BHIKHU, 2000, p. 2). Nesse sentido, pensando tanto a estrutura de reconhecimento do Estado brasileiro para com as comunidades tradicionais quanto o âmbito da redistribuição - vinculado ao direito a terra destes indivíduos - há um pressuposto multicultural, assim como de políticas de reconhecimento para a construção de um novo ideário de nação proporcionado pela Constituição Federal de 1988.

Os avanços em relação ao reconhecimento a povos e comunidades tradicionais e seus direitos ao território proporcionados pela constituição de 1988 apresentam uma relação intrínseca com o multiculturalismo. Isso se dá justamente pela reordenação de um ideário que era construído a partir da síntese e, portanto, de uma perspectiva universalista particular, onde a CF de 1988 apresenta importante papel para desconstrução do imaginário de síntese da democracia racial, possibilitando uma produção multicultural, a qual abre espaço para políticas públicas orientadas pela diferença (SILVÉRIO & MEDEIROS 2016, p. 65-66). Essa relação fundamenta-se no caso dos povos e comunidades tradicionais justamente pelo fato de haver uma conexão direta entre o direito destes povos e comunidades com o direito à territorialidade (LOPES, 2016, p. 546). Há na constituição de 1988 o reconhecimento de uma sociedade multicultural e a contemplação da diversidade, os artigos 215 e 216 da CF de 88 explicitam esta dinâmica ao responsabilizar o Estado como garantidor do pleno exercício dos direitos culturais, assim como de manifestações diversas, como por exemplo das culturas populares, afro-brasileiras e indígenas. Além disso, há a inclusão do patrimônio cultural de natureza material e imaterial, ressaltando tanto modos de viver quanto estruturas físicas diversas.

Os direitos das comunidades tradicionais, como ressalta Sygde Lopes (2016), relacionam-se ao direito da territorialidade justamente pelo fato de eles serem lidos (juridicamente) de forma integrada. Isto é, há uma relação entre a dimensão material e imaterial, ocorrendo uma dependência entre o meio ambiente e o bem ambiental cultural. Sua base de proteção em relação ao reconhecimento do território é, por conseguinte, o direito à cultura.

Povos e comunidades tradicionais compõem o patrimônio ambiental imaterial e em seus territórios há diversos bens ambientais naturais e culturais. Os naturais são o solo, a água, o ar, a fauna e a flora; os culturais incluem bens materiais, como os sítios arqueológicos, paleontológicos, ecológicos e científicos, e imateriais, como os modos de criar, fazer e viver dos povos e comunidades tradicionais. [...] A base da proteção de todos os povos e comunidades tradicionais é a mesma: é o direito à cultura, segundo o qual o direito ao território deverá obrigatoriamente ser reconhecido pelo Poder Público; caso contrário, o direito à cultura não estará sendo preservado. (LOPES, 2016, p. 549 e 559).

Nesse sentido, o reconhecimento vem, em alguma instância (e com ressalvas no caso dos remanescentes de quilombo), atrelado a uma dimensão redistributiva, sendo, neste caso, o acesso ao território. Tendo em vista que os povos e comunidades tradicionais não compõem grupo homogêneo há uma diferenciação jurídica e constitucional no direito ao acesso à terra, entretanto, mesmo com diferentes instrumentos e institutos de reconhecimento do território, todos apresentam a mesma função: desenvolvimento cultural, social e econômico dos povos e comunidades tradicionais (LOPES, 2016, p. 563). No caso dos remanescentes de quilombo este direito é concedido pelo artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da CF de 88, sendo regulamentado pelo decreto 4887/2003. Este decreto por sua vez apresenta o reconhecimento da população quilombola por meio da autoatribuição, assim como vincula aspectos históricos, dotados de relações territoriais específicas.

Diferentemente das comunidades indígenas e outras comunidades tradicionais, os quilombolas apresentam posse e domínio da terra, não sendo, portanto, o território de domínio da União. Nesse sentido, o processo de concessão apresenta alteração, havendo necessidade da representação das comunidades por associações legalmente constituídas para a concretização do processo de titulação. No entanto, as terras, mesmo sob domínio das associações, são inalienáveis, imprescritíveis e impenhoráveis, isto é, não podem ser bens de mercado, apresentando neste ponto similitude com as demais terras destinadas a outros povos e comunidades tradicionais.

A Constituição de 1988 viabilizou, portanto, um espaço jurídico para que coletivos multiformes se manifestassem no cenário rural brasileiro, reivindicando assim o reconhecimento de suas singularidades (Arruti, 2013, p. 7). Além disso, todo o campo normativo e institucional foi reestruturado possibilitando políticas públicas que garantem certa proteção entre as esferas da sociodiversidade, biodiversidade e reconhecimento. Entretanto, o funcionamento dessa dinâmica não mostrou-se duradouro, visto que as dinâmicas e relações entre a questão da territorialidade, materializada pela ocupação de populações nativas, entrou em conflito com as concepções adotadas pelo Estado, adentrando uma sobreposição de valores e tradições.

3.2 Contextualização do termo e dos estudos sobre quilombos

Assim como foi ressaltado anteriormente, o reconhecimento a respeito das singularidades socioculturais se faz necessário diante de políticas públicas direcionadas a populações específicas. Entretanto, no caso das comunidades remanescentes de quilombo, o entendimento a respeito do termo quilombo não é tão uniforme. A discussão e configuração do que entende-se por quilombo não é compreendida como uma representação coesa e linear, trata-se de uma categoria em disputa. O termo passou por diferentes ressemantizações, as quais retomam desde a transposição do termo do contexto africano, posteriormente do contexto colonial, imperial e as diferentes apropriações vinculadas ao contexto republicano brasileiro (ARRUTI, 2006).

O termo quilombo, quando retomamos ao contexto africano, apresenta origem banto¹, advindo do Quimbundo “Kilombo”, o qual designa uma espécie de resistência, sendo caracterizado por instituições políticas e militares presentes nas variadas regiões bantos (MUNANGA, 1996, p. 58). Os povos bantos caracterizam o maior número de escravizados trazidos para o Brasil, vindo especialmente de Angola, Congo e Moçambique, explicando, em alguma medida, o uso do termo no país. No entanto, a primeira ressemantização já passa a ocorrer no contexto colonial, onde o termo passa a designar um conjunto de escravos fugidos. Em 1740, Rei de Portugal o define da seguinte maneira: “toda habitação de negros fugidos que passem de cinco, em parte despovoada, ainda que não tenham ranchos levantados nem se achem pilões neles” (EMI N° 58, 20 de novembro de 2003).

¹ Os bantos caracterizam um variado grupo etnográfico localizado, principalmente na África negra. Eles apresentam uma origem comum, entretanto, caracterizam uma organização social, econômica e política distinta entre eles (MUNANGA, 1999; SILVA, 2020).

Já em 1847, a legislação a respeito do quilombo passou a ser mais recrudescida, diminuindo de cinco para dois ou mais, o número de escravos fugidos. Sendo assim, a legislação a respeito do quilombo tratava-se apenas de um aparato de repressão, não indo além disso (SILVA, 2020, p.81). Portanto, a conceituação jurídica em torno do termo era totalmente incrustada por uma lógica escravista, ou seja, todo o sistema de produção era montado em cima da escravidão, este era o modo dominante, fazendo com que este permeasse toda a construção do Estado.

Durante o período republicano foi onde ocorreram as principais e mais radicais formas de ressemantização, deslocando o entendimento do quilombo de uma ordem repressiva, sendo utilizado como um símbolo de resistência política e cultural. Como Arruti destaca, as ressemantizações, são divididas principalmente em três principais esferas: resistência cultural, resistência política e o quilombo tido como símbolo de resistência negra, tendo como principal movimento negro (ARRUTI, 2008, p. 5-6). A primeira consiste em uma produção histórica e antropológica, onde a maioria da produção de trabalhos a respeito do quilombo era alocada no campo cultural. Seu início data de 1905, com Nina Rodrigues, apresentando, em um primeiro momento um tom pejorativo, de barbárie africana, mas o estudo mostrava, em alguma instância, o mocambo de maneira profunda, mencionando sua estrutura e organização interna (SOUZA, 2013, p. 94). No geral, os estudos até a década de 1960 buscavam compreender a dinâmica africana situada no Brasil, sendo protagonizada principalmente por Arthur Ramos (que retira o tom pejorativo dado por Nina Rodrigues) e Édson Carneiro. Era trazido, ainda, em alguns casos, a ideia de resistência cultural, representando uma continuidade com a África.

Já em relação a segunda esfera, esta data principalmente do final da década de 1950, onde era proposto uma perspectiva política a respeito do quilombo, tratando-o não como um relação com a África, mas sim sob uma perspectiva de classe, onde ele era tido como modelo para se pensar uma ordem dominante e classes populares. Dessa forma, a dinâmica rodava em torno da relação das estruturas de dominação de classe e o quilombo, o qual era lido como uma resistência popular em potencial (ARRUTI, 2008, p. 5). Essa perspectiva, apresenta forte influência de um pensamento marxista, favorecido pela ascensão dos movimentos de esquerda, tendo como principais referências Clóvis Moura e Décio Freitas.

A terceira esfera de ressemantização do conceito garantiu os moldes atuais, permitindo a reivindicação por direitos. Essa por sua vez, só foi possível devido a uma mediação discursiva entre dois movimentos sociais distintos: parcela do movimento camponês (de uma militância negra) e o movimento negro. Nesse sentido, há uma combinação de interpretações onde se tem por um lado o quilombo como uma

metáfora política e cultural genérica e por outro a vinculação a uma dimensão histórica e pautada pela apropriação do uso da terra (ARRUTI, 2014, p. 219). É justamente neste sentido que houve a possibilidade do quilombo se tornar uma preocupação constitucional.

O quilombo, portanto, apresenta-se, como ressalta Abdias Nascimento, como um símbolo da resistência negra, incorporando tanto uma resistência política quanto cultural, indo além da concepção remetente aos grupos fugidos no sistema escravista, configurando o que ele intitula de quilombismo.

Quilombo quer dizer reunião fraterna e livre, solidariedade, convivência, comunhão e existência. [...] Os quilombolas dos séculos XV, XVI, XVII, XVIII, XIX, nos legaram um patrimônio de prática quilombista. Cumpre aos negros atuais manter e ampliar a cultura afro-brasileira de resistência ao genocídio e de afirmação da sua verdade. (NASCIMENTO, 1980, p. 263-64)

Tais ressemantizações surgem ao longo da década de 1980, conjuntamente com os primeiros estudos antropológicos sobre comunidades negras rurais, onde alguns evitavam a utilização do termo quilombo, polemizando a projeção metafórica do termo sobre as comunidades em questão (ARRUTI, 2008, p. 8). É neste sentido, do quilombo enquanto símbolo da resistência negra, que o termo passa a ser usual nas manifestações populares, em especial a escolha do 20 de novembro como uma data importante para a comunidade negra. Dessa forma, a combinação da dimensão política e cultural (evidenciada pelo movimento negro das capitais) com a dimensão histórica pautada pela apropriação da terra (trazida pela militância negra rural) possibilitou a ressemantização do quilombo. Isto é, diante do uso metafórico e genérico dos quilombos, seria despertado vínculos concretos entre a metáfora e suas comunidades de origem.

É este o contexto no qual os quilombos foram incorporados na CF de 1988, sendo o termo, em seu aspecto jurídico, retomado novamente. Por conseguinte, foram reconhecidos pela primeira vez os direitos das comunidades quilombolas, tendo em vista que os quilombos, sob uma perspectiva normativa, permaneceram inviabilizados durante todo o período republicano até promulgação da CF de 1988. Isto é, como ressalta Allyne Andrade e Silva (2020), a definição jurídica do quilombo era utilizada para viabilizar, no período da escravidão, formas de repressão estatal, e no período republicano, até a promulgação da CF de 1988, os quilombos não tiveram uma normatização que garantisse seu reconhecimento jurídico, permanecendo, neste aspecto, inviabilizados na teoria (SILVA, 2020, p. 80-81).

Entretanto, a construção do texto apresentou-se um tanto problemática, foram realizadas três emendas modificativas e em todas o termo “remanescentes de quilombos” não foi alterado, não por um

consenso a respeito dele, mas sim por uma ausência de debates a respeito. Os questionamentos concernem em dois pontos principais: quais direitos seriam reconhecidos e a que se engloba a historicidade deste detentor de tal direito (ARRUTI, 2008, p.8).

Dentro do texto constitucional, como ressalta Allynne Andrade e Silva (2020), há principalmente duas utilizações distintas de uso do termo quilombo, trazendo uma ressemantização constitucional. A primeira faz referência ao direito à terra (retomando o primeiro ponto de questionamento), garantindo-a um suporte de resistência e sustentabilidade, elencado pelo ADCT 68. A segunda utilização do termo faz referência a valorização cultural, entendendo o quilombo como um protetor de manifestações culturais específicas, evidenciados pelos Art. 215 e 216 (SILVA, 2020, p. 84). Buscou-se, portanto, tanto uma dimensão afirmativa quanto uma razão de reparação.

Em outras palavras, é possível identificar nessa ressemantização constitucional duas agendas: a de armação, que traz o quilombo como signo de resistência negra e a necessidade de sua preservação, e a reparatória como do desrespeito histórico sofrido pela população, demandando assim reparação. (SILVA, 2020, p. 84).

Entretanto, o texto aprovado confere uma redação sucinta sobre o assunto e que pouco avança sobre os debates realizados, proporcionando um desmembramento em relação a territorialidade e a cultura, onde a questão fundiária foi disposta no campo de Dispositivos Transitórios e o tombamento de documentos relacionadas a história dos quilombos foram inseridos no corpo permanente da Constituição. Dessa forma, foi evidenciado uma dificuldade de produzir o deslocamento de um tema visto como exclusivamente cultural para a incorporação em políticas públicas de responsabilidade pública. Dessa forma, o campo cultural apresentava-se como o limite do reconhecimento público e político da temática (ARRUTI, 2006). Por conseguinte, o pouco debate a respeito do termo promoveu demasiadas complicações a respeito da operacionalização do texto constitucional.

Um complicador importante na operacionalização deste dispositivo constitucional seria justamente o fato dos seus propositores ignorarem que o termo “quilombo”, por ter sido historicamente empregado como categoria de acusação e estigmatização, não só era de uso corrente entre as populações negras rurais como podia ser fortemente recusada por elas. A sua valorização estava restrita a um uso urbano letrado e militante. (ARRUTI, 2014, p. 220)

Mesmo o texto constitucional apresentando problemáticas e não apresentando um debate profundo a respeito da questão fundiária e dos processos de reforma agrária, ele possibilitou uma inversão de valores

institucionais referentes ao quilombo, o qual deixa de ser estruturado como uma categoria de mobilização do aparato repressivo. Isto é, que apresentava uma definição jurídica única e exclusivamente para possibilitar a repressão estatal, passando para uma definição que viabiliza o reconhecimento jurídico de direitos por tal população. Os direitos foram formalmente constituídos, no entanto, faltou uma definição de seu conteúdo, referindo-se a como garanti-los ou, ainda, quem seriam os receptores e quem teria o direito de reclamá-los (SILVA, 2020, p.85).

A estruturação de políticas públicas destinadas aos quilombolas - tendo em vista a formulação e disposição constitucional destinada a eles - não apresentou um caminho claro, sendo um campo de disputa e reivindicações de demandas. Tal temática será abordada adiante, conjuntamente com o enfraquecimento dos direitos sociais e das instituições como um todo.

3.3 As crises democráticas e o surgimento de processos destituintes

O debate a respeito de crises democráticas não está inserido apenas no cenário brasileiro, ele atrai a atenção de diversos estudos ao redor do mundo. A crise contemporânea aflige o panorama internacional, destacando a intensificação de desigualdades, as problemáticas ambientais e o crescente extremismo político. Tal processo, entretanto, não se configura como algo inteiramente novo, mas como um processo histórico que invariavelmente acompanha a criação do Estado moderno. O momento atual marca um cenário pós-transições democráticas da década de 1980 e 1990, em que a vitória da democracia enquanto regime de governo da sociedade capitalista está enfrentando diversas problemáticas. Tais processos se dão justamente pelos grandes acontecimentos econômicos, políticos e sociais que impactaram as estruturas e instituições democráticas como um todo. Tais processos apresentam dimensões significativas, sendo repercutidos em diversos países, como Estados Unidos, Grécia, Egito, Brasil, Espanha, dentre outros, dando possibilidade para a inserção de governantes e políticas extremistas e radicais. A política parece caminhar, principalmente, após a crise de 2008 com relações fragilizadas que são acompanhadas por uma crise de direitos sociais e uma queda de legitimidade tanto das instituições governamentais quanto dos próprios governantes (BORTOLUCCI, 2021, p. 5).

Observando o panorama nacional, tal processo passa a ser visualizado com maior clareza e intensificação a partir de 2013, devido aos processos de manifestações populares ocorridos, levado adiante com as investigações a respeito da corrupção, as eleições caóticas de 2014 e o processo de impeachment em 2016, fazendo com que o cenário brasileiro fosse estudado com maior enfoque, buscando analisar a firmeza

da democracia do país. Tal processo foi ainda mais evidenciado com a ascensão do governo de extrema direita, em 2018, à presidência (BORTOLUCCI 2021, p. 3).

Como ressalta Bortolucci (2021), a literatura deste fenômeno das crises democráticas ainda não apresenta dimensões sistêmicas, tanto por suas variadas formas de abordagem quanto por apresentar um caráter relativamente novo. Explorar, mesmo que brevemente, tal composição da crise democrática brasileira se faz necessário para pensar uma problemática mais específica (a quilombola), mas que está intrinsecamente interligada com tal processo que vem enfraquecendo os direitos sociais e as instituições como um todo, culminando em um processo destituente.

O conceito de democracia é vasto, podendo ser entendido em diferentes sentidos, apresentando em seu campo semântico concepções distintas (MORAES, 2001). A democracia é um regime fundamentado na destituição da centralidade do poder, trazendo a legitimidade do poder para todo o tecido social, sendo o conflito inerente a tal cenário (LEFORT; THOMPSON, 1986). A democracia apresenta um caráter agnóstico, sendo necessário uma constante formulação e reformulação dos procedimentos e das formas de vida, visando lidar com o problema da diferença não em uma lógica dual (BORTOLUCCI 2021 apud MOUFFE 2009; 2013). A democracia depende de uma disposição constante em trabalhar com o diferente, adentrando dimensões como a ideológica, a social e a institucional.

A fundamentação da crise da democracia atual escora-se na lógica da eliminação do outro e em uma dificuldade de as instituições garantirem a eficácia da possibilidade de alternância de poderes, assim como sobreposições de poder e de grupos sociais, fundamentando uma cultura política de elites que busca legitimar estruturas de convívio que não operam na lógica da diferença. A crise da democracia, como propõe Bortolucci (2021), pode ser analisada sob quatro dimensões centrais: instituições formais; cultura política; cidadania; e formas de vida. Tais dimensões são componentes dos estudos desenvolvidos a respeito da democracia, mas que podem também ser observados em seu processo de crise. A primeira configura o conjunto de instituições que buscam garantir a alternância de poder, a manutenção da separação dos poderes e a razoável governabilidade, que permite em uma relação e negociação viável entre os poderes, como também entre os entes federativos. Sendo assim, consiste no conjunto de regras e instituições que garantem a eficácia da lógica de representação e da governabilidade, dos arranjos e relações entre as elites políticas, configurando as bases da operação da democracia e da legitimidade política (BORTOLUCCI, 2021).

A dimensão da cultura política se refere às regras não formais que operam dentro das cúpulas das elites políticas e dos indivíduos com relativo poder, apresentando capital simbólico e político. Cenário este expressivo no caso brasileiro tendo em vista que a CF de 1988 é vasta e expansiva. A dimensão da cidadania constitui um ambiente que requer um sistema de direitos socialmente garantidos, que efetive a participação dos indivíduos na esfera pública. Tal dimensão também pode ser, em alguma instância, associada a percepção multicultural, buscando trabalhar com o reconhecimento da diferença e das identidades incorporadas e sustentadas pela cultura, que possibilita uma assimetria de relações e a produção de diferenças, as quais pensadas diante de estratégias políticas podem incorporar tais diferenças ao funcionamento das relações sociais e conseqüentemente à participação na esfera pública. Concomitantemente a quarta e última dimensão (formas de vida), também dialoga diretamente com a esfera multiculturalista, tendo em vista que congrega as formas de impacto das formas de vida socialmente disseminadas na capacidade de efetivação de regimes democráticos. Isto é, constitui esferas das relações sociais, das resoluções e disputas cotidianas, da diversidade, da subjetividade, do reconhecimento e, inevitavelmente, da diferença.

[...] transformações culturais e a emergência de tendências autoritárias latentes (como manifestações xenófobas, aceitação de manifestações de ódio a minorias, violência como maneira de encaminhar conflitos, entre tantas outras) podem levar à crise política. Tais manifestações podem ser observadas em práticas sociais, no uso da linguagem, em formas de subjetividade ou em certas modalidades de circulação de afetos (Klemperer 2009; Beradt e Bittencourt 2017; Adorno 2015; Stewart 2007; Safatle, Júnior, e Dunker 2018). (BORTOLUCCI, 2021, p. 12)

A crise da democracia permeia tais dimensões propulsionando a desestruturação dos mecanismos democráticos, conjuntamente com a ascensão de manifestações antidemocráticas que debilitam as esferas de representação, caminhando para um intenso processo de polarização social. As estruturas como um todo passam a ser questionadas por setores da sociedade, os partidos políticos, as eleições e as formas de controle são alvos de contestação, às instituições passam por um lento e sutil processo de erosão (BORTOLUCCI, 2021, p. 14-15). Tal crise, diferentemente das anteriores vivenciadas principalmente no século XX, não aponta simplesmente para um destituição do poder a partir de um golpe civil militar, mas para um enfraquecimento das instituições em que a possibilidade de respostas às problemáticas sociais fica cada vez mais complexa (RUNCIMAN, 2018).

Essa visão de uma crise silenciosa [...] se mostra um quase consenso atual. Ou seja, as democracias atualmente estão em estado crítico [...], por processos bastante diversos que exigem nova elaboração teórica e conceitual. (BORTOLUCCI, 2021, p. 16)

Este processo aflige diferentes esferas da vida social, sendo algo gradual que carrega particularidades em cada contexto, podendo ocorrer em variadas dimensões (instituições formais, cultura política, cidadania e formas de vida). Para o objetivo de tal trabalho, a ótica será mais direcionada aos direitos sociais, mais especificamente às políticas sociais e o campo das políticas públicas quilombolas, evidenciando um processo destituente e um enfraquecimento institucional em tal esfera, fruto de um processo mais amplo de crise democrática.

4. A estruturação das políticas sociais e o campo das políticas públicas quilombolas

A política social é resultante não apenas de etapas preestabelecidas a serem seguidas, mas trata-se de um processo contextual, histórico, social, econômico e político, indo em encontro ao que a sociedade entende e estabelece enquanto responsabilidades (públicas e privadas) que atendam e sustentem a reprodução social. Dessa maneira, a política social funda-se no dever do Estado e no direito do cidadão sob serviços públicos de responsabilidade social e pública. Todo o alcance da política social, assim como sua qualidade, cobertura, garantias, ética e seu modo de gestão financeira dizem respeito tanto ao regime político, ao modelo de regulação econômico e social quanto ao papel do Estado em relação às desigualdades sociais, isto é, a gestão dos processos de acumulação, distribuição e redistribuição de recursos (SPOSATI, 2007 p. 437 – 438).

A política social, assim como qualquer outra política pública, está sujeita a uma relação de formas sociais, econômicas e políticas, as quais apresentam variações a depender da relação democrática entre sociedade, mercado e as esferas de poder do governo – Legislativo, Judiciário e Executivo. Como bem ressalta Sposati (2007), mesmo a execução da política social sendo competência do executivo, há total dependência dos outros poderes, tendo em vista o regime democrático, do Legislativo e do Judiciário, no que se refere a construção de normas, aprovação orçamentária, assim como pelo ritmo temporal das etapas processuais. Dessa forma, se faz necessário uma análise para além do Executivo.

O que pode ser visto nos últimos anos é um processo destituente da gestão social, a qual passa a se caracterizar pela mitigação da abrangência das políticas sociais, sendo, em alguma medida, repensado suas

estruturas fundamentais. A lógica deste processo envolve um período de crise política e consequentes cortes nos programas e nas políticas públicas de amparo social, principalmente no governo de Jair Bolsonaro (2019). As restrições orçamentárias são, em alguma instância, utilizadas estrategicamente para estabelecer um projeto ideológico, impactando as políticas públicas e o funcionalmente das instituições.

A diversidade, como ressalta Ortiz, é uma espécie de “totem” da ideia de modernidade, de mundo globalizado e, sendo assim, esta pode adentrar diferentes esferas de capitais e ser incorporada como uma política de diversidade, garantindo um foco no indivíduo (ORTIZ, 2015, p. 25-30). Dessa forma, é possível pensar questões referentes à noção de justiça, tanto em sua dimensão cultural/simbólico, quanto econômica, demandando, portanto, reconhecimento e redistribuição (FRASER, 2006, p. 231-232). Por conseguinte, pensar a esfera da gestão social não pressupõe apenas uma divisão entre pobres e não pobres, mas sim toda uma esfera mais profunda de crivos simbólicos orientadores de noções de diferença.

Os grupos historicamente marginalizados - neste caso olhando especificamente para a população negra e os remanescentes de quilombos - estão inseridos em um processo de reversão de garantias sociais fundamentais, em um paulatino processo de dismantelamento de direitos de cidadania em detrimento de uma lógica contraditória de equilíbrio fiscal, pensando principalmente as grandes reformas promovidas pelos governos Temer e Bolsonaro. Para permear tal processo se faz necessário contextualizar tanto o cenário da gestão social pós 1988,² quanto a estruturação do campo de políticas públicas quilombolas.

4.1 O cenário das políticas sociais e a institucionalização de políticas raciais pós 1988

A construção do modelo de Estado social brasileiro só foi viabilizada nas últimas décadas do século XX, fomentada e concretizada tanto pela luta para o retorno ao Estado democrático quanto pela busca da expansão dos direitos sociais de forma universal. Como já visto anteriormente, conjuntamente com uma lógica multicultural, a CF de 1988 expressou demandas sociais vigentes neste momento, adentrando tanto a composição organizacional, institucional e administrativa do Estado, quanto uma esfera de reconhecimento de direitos sociais até então inviabilizados no país. Uma predisposição ao fortalecimento da área social, onde o Estado emerge como provedor de direitos, foi alcançado por ampla mobilização social.

As principais implementações (pensando o contexto do governo federal) ocorrem nas décadas de 1990 e nos anos 2000, podendo destacar, em um primeiro momento, dois governos principais: Fernando

² Aqui se faz tal recorte justamente pelo fato da questão quilombola apresentar amparo jurídico e normativo na Constituição Federal de 1988, legislação na qual foram reconhecidos pela primeira vez os direitos das comunidades quilombolas.

Henrique Cardoso (1995-2002) e Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010). A respeito do primeiro pode-se elencar alguns dos programas principais como: Comunidade Solidária, que apresentava foco em populações vulneráveis; Bolsa Escola; Bolsa Alimentação; Auxílio gás, todos programas de transferência de renda direcionadas a gastos específicos segmentados por área social e com cadastros independentes. Em relação à política de assistência social, boa parte da solução que se buscou era aliada ao programa nacional de publicização de 1998 por meio da Lei n° 9637, tentando trazer boa parte dos problemas sociais e suas possíveis resoluções para o terceiro setor.

O campo da educação apresentou um desenvolvimento no que diz respeito ao acesso, contanto com um maior número de matrículas tanto no ensino fundamental quanto médio. (MEC/INEP/SEEC, 1999, In: DURHAM, 2000). Em relação à área da saúde, podemos citar a inserção dos medicamentos genéricos, em 1999, como também a distribuição, na rede pública, da terapia tripla para o HIV.

Referente às questões raciais, mesmo com a reestruturação da composição normativa e institucional proporcionada pela Constituição de 1988, ocorreu uma sobreposição de valores e tradições tanto por parte do Estado quanto por parte de grupos da sociedade civil. A CF de 1988 proporcionou um reconhecimento para a questão racial, muito devido às reivindicações colocadas pelo Movimento Negro. No entanto, a dimensão redistributiva caracterizava parte significativa da desigualdade racial brasileira, e as demandas colocadas pelo Movimento Negro, em geral, eram justificadas por essa desigualdade material (LIMA, 2010, p. 79).

No geral, o governo FHC apresentou avanços significativos em relação à política social, entretanto de forma um tanto quanto tímida quando olha-se para o balanço do conjunto de ações sociais (COHN, 2020). É no governo Lula que os principais investimentos e programas são incentivados e criados, como o Programa Fome Zero; O Programa Bolsa família (PBF); Programa de atenção integral as famílias (PAIF); Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB); o Programa Universidade para Todos (PROUNI); e o Fundo de Financiamento Estudantil (FIES), apresentando um cenário de maior incentivo ao ensino superior. As políticas sociais ganharam capilaridade social (principalmente o principal programa, o PBF), isto é, expandiram-se e criaram uma base relativamente sólida, assim como um fortalecimento³ das inter-relações federativas na implementação e coordenação de políticas públicas. Ademais, no ano de 2004, a Política Nacional de

³ Vale salientar que tal fortalecimento apresenta significativas ressalvas em relação à sua eficiência e efetividade, tendo em vista a dimensão do modelo federativo brasileiro, principalmente as capacidades estatais e o porte populacional dos entes subnacionais.

Assistência social (PNAS) foi instituída, a qual alterou em grande medida a noção passada de homogeneidade dos municípios brasileiros, os quais eram tratados como iguais em relação a nomenclatura legal tendo competências uniformes tanto em cidades com milhões de habitantes quanto em regiões com apenas alguns milhares. A PNAS proporcionou uma gestão da assistência social com a classificação dos entes federativos subnacionais de acordo com seu porte populacional, sendo posteriormente, com o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), em 2005, gerada diferenciações de responsabilidade entre os entes (SPOSATI, 2009 p. 52).

O SUAS, aprovado pela Norma Operacional Básica de 2005, foi um avanço para a assistência social e para a gestão de políticas sociais, proporcionando a institucionalização da política básica de assistência social. Buscou adequar minimamente o contexto subnacional às capacidades estatais vigentes, atribuindo responsabilidades diferentes aos entes federativos, como já ocorria, como também entre os 5570 municípios, que diferem muito entre si.

No que diz respeito às experiências sobre igualdade racial e as políticas públicas que envolvem tal aspecto em âmbito federal, entre 1988 e 2003 diferentes organismos foram criados: Fundação Cultural Palmares (FCP) em 1988; Grupo de Trabalho Interministerial para a Valorização da População Negra (GTI) em 1995; Conselho Nacional de Combate à Discriminação (CNCND) em 2001; Secretaria Especial de Política de Promoção da Igualdade Racial (SEPPPIR) em 2003; Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial (CNPIR) também em 2003. Para além disso, como elementos estruturantes, também foram concebidos o Plano Nacional de Igualdade Racial (PLANAPIR) de 2009 e o Estatuto da Igualdade Racial de 2010.

Em 1995 o Movimento Negro apresentou ao presidente FHC o programa de Superação do Racismo e da Desigualdade Racial, configurando um importante indicativo para as políticas públicas de igualdade racial, abrindo os primeiros caminhos em relação às políticas afirmativas (RIBEIRO, p. 226). O GTI apresentou-se como produto das negociações realizadas, sendo composto por representantes de diferentes ministérios e por parcelas da sociedade civil (Movimento Negro). Este processo fortaleceu as formas de pressão e negociação, permeando um contato mais intenso entre movimentos sociais e Estado, possibilitando uma aproximação e conhecimento das estruturas da administração pública e dos possíveis caminhos para a construção de políticas públicas.

O Programa Nacional de Direitos Humanos I (PNDH) foi lançado em 1996, com o objetivo de abordar as violações dos direitos e dos entraves à cidadania. Em 2002, o PNDH II foi lançado,

acrescentando o reconhecimento, por parte do Estado, as problemáticas acarretadas pela escravidão e pelo tráfico transatlântico de escravos, sendo estas violações aos direitos humanos, repercutindo desvantagens histórica a população negra. O grande ponto de inflexão para as políticas de reconhecimento envolverem questões de redistribuição foi a ratificação da Declaração de Durban, em 2001, a qual apresentou influência sobre o governo FHC, trazendo uma ampliação das políticas entre 2001 e 2002, como o Conselho Nacional de Combate à Discriminação, o Programa Diversidade na Universidade e o Programa Gênero e Raça. Entretanto, mesmo tais ações estarem inseridas em uma perspectiva transversal que envolve diferentes órgãos do governo, ela estava vinculada à agenda da Secretaria dos Direitos Humanos. De forma geral, mesmo apresentando iniciativas voltadas à população negra, o governo FHC se conteve na estratégia discursiva e política do reconhecimento, não adentrando a dimensão redistributiva, sendo as ações afirmativas tímidas e posteriores a Conferência de Durban (LIMA, 2010, p 80-81).

No governo Lula, como ressaltou Matilde Ribeiro (2021) em entrevista concedida para o trabalho, “a questão racial em si não era prioridade a princípio, mas passou a ser”. A respostas mais efetiva do governo para as demandas do Movimento Negro foi a criação da SEPPIR, em 2003, sendo um órgão assessor da Presidência da República com *status* de ministério⁴, o que trazia certas limitações tendo em vista que era uma secretaria com status ministerial e não um ministério propriamente dito, apresentando limitações na execução orçamentária.

(...) ela [SEPPIR] não era um órgão executor de políticas públicas, era um órgão articulador de políticas. (...) que na verdade apresentava uma função mais ampla do que articular. (...) Mas a função em princípio era essa, de ser articuladora de políticas. Eu tinha que lidar com os outros ministérios para que a política fosse executada. (Matilde Ribeiro).

A SEPPIR foi elaborada por um grupo de trabalho diverso, composto pela Coordenação Nacional de Entidades Negras; Movimento Negro; União de Negros pela Igualdade (UNEGRO); Secretaria Nacional de Combate ao Racismo (SNCR); Partido dos Trabalhadores (PT); e o Partido Comunista do Brasil (PCdoB). Dando início a um novo ciclo institucional de políticas públicas de promoção da igualdade racial. Entretanto, como evidenciou Matilde Ribeiro:

A SEPPIR não saiu no primeiro dia do governo Lula junto com os outros ministérios (...) porque a questão racial não era a primeira prioridade. Necessitou de mais rodadas de negociação. Nós [Grupo de Transição de Governo] estipulamos o prazo de três meses e a SEPPIR foi criada no dia 21 de março de 2003. E escolhemos esse dia pois

⁴Em 2010 a SEPPIR foi transformada em ministério por meio da Medida Provisória n° 483/10.

ele é o dia internacional do combate ao racismo, instituído pela ONU. (Matilde Ribeiro, entrevista concedida ao trabalho).

De forma geral, a SEPPIR evidenciou um dos marcos iniciais para novas estratégias de combate ao racismo, apresentando uma esfera duplamente vitoriosa. De um lado materializa as reivindicações no Movimento Negro e de outro apresenta uma resposta ao compromisso eleitoral e político firmado, onde o Estado passa a ocupar uma posição singular na história, alocando-se como responsável pelo enfrentamento das problemáticas estruturais da desigualdade racial (BRASIL, 2007, p.17).

Ainda em 2003, foi criada a Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial (PNPIR), por meio do Decreto n° 4886/2003, o CNPIR, pelo Decreto n° 4885/2003 e instituído o Decreto n° 4887/2003, que diz respeito a regularização de comunidades quilombolas. Para além disso, as Conferências Nacionais de Promoção de Igualdade Racial (CONAPIR) foram realizadas em 2005 e 2009, as quais foram sistematizadas e integradas ao conteúdo do PLANAPIR e do Estatuto da Igualdade Racial, instituído em 2010 (RIBEIRO, p. 236).

De forma geral, a promoção da igualdade racial foi transformada, configurando um avanço institucional, fazendo com que a indivíduos negros exercessem de forma mais ampla a função de gestores públicos. A representação política, instrumental e prática da formulação e implementação de políticas públicas de igualdade racial foi ampliada, trazendo novidades no cenário da administração pública.

Foi institucionalizada, portanto, uma inovação nas políticas sociais e no que diz respeito às experiências e políticas de igualdade racial como um todo, da capilaridade social e territorial, assim como os maiores avanços em relação à descentralização. Tal fator apresenta, com ressalvas, a continuidade no primeiro governo Dilma (2011-2014), mas com um cenário político, econômico e social caótico, que abre espaço de maneira mais contundente para um processo destituente e de desmonte das políticas sociais.

4.2 A estruturação do campo das Políticas Públicas direcionadas aos remanescentes de quilombo pós 1988

Há duas esferas distintas de reconhecimento nas vertentes de políticas públicas destinadas aos remanescentes de quilombos, as quais apresentam também uma dimensão de redistribuição, mas em graus e concepções diferentes, variando a relação para com o Estado. Pela ótica das coletividades bivalentes, trazida por Nancy Fraser (2006), onde a proeminência de demandas culturais e simbólicas ocorrem conjuntamente

com dinâmicas desiguais da esfera econômica, pode-se dizer, em alguma medida, que ambas as políticas trazem um grau de reconhecimento e redistribuição, mas uma com um caráter muito mais focalizado e diferenciado do que o outro (FRASER, 2006, p. 232-233).

Como já visto entre 1988 e 2002 a legislação racial e quilombola apresentou avanços significativos, mas, ainda, incipientes. No que diz respeito aos quilombolas, pode-se ressaltar os seguintes feitos: a criação da FCP em 1998; o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) em 1995, que passa a definir um plano de trabalho visando a concessão e titulação de terras para as comunidades remanescentes de quilombos (Portaria, Incra 397/85); o cumprimento do disposto do Art. 68 do ADCT passa a ser competência do Ministério da Cultura em 1999 (MP 1911 - 11/99), sendo esta delegada pelo Ministério da Cultura a FCP, ainda no mesmo ano; a FCP, em 2000, tem como competência tanto aspectos referentes à identificação, atribuição e reconhecimento dos remanescentes de quilombo, quanto a delimitação e demarcação de terras, garantindo sua titularidade (MP 2123-27/2000). Posteriormente as competências do Ministério da Cultura são reduzidas, pela MP 2123-28/2001, em relação ao cumprimento do disposto do Art. 68 do ADCT, sendo sua atribuição direcionada à aprovação em relação a delimitação e demarcação das terras, as quais eram feitas mediante decreto (SILVA, 2015). Além disso, em 2002 o presidente Fernando Henrique Cardoso, vetou integralmente o projeto de lei (3207/1997) que visava regulamentar o Art. 68 do ADCT, dificultando o processo fundiário.

Em suma, as principais esferas de atuação do Governo Federal, em relação a legislação e políticas direcionadas a remanescentes de quilombo, eram desenvolvidas pela FCP, vinculada ao Ministério da Cultura, tendo este ministério um monopólio das políticas públicas direcionadas para tal população, sendo este desenvolvido em três frentes principais: eventos e seminários desenvolvidos pela FCP; pesquisas em relação ao levantamento de comunidades quilombolas no país; e atribuição, reconhecimento e tombamento (ARRUTI, 2009, p. 80). De forma geral, não havia uma transversalidade nas políticas públicas quilombolas.

Tabela 1 - Número de ações destinadas às comunidades quilombolas e Ministérios envolvidos entre os anos 1997 e 2003

Ano	Ações destinadas aos quilombolas	Ministérios Envolvidos
1997	3	MinC
1998	1	MnC
1999	2	MinC, MEC

2000	6	MinC, MEC, MDA
2001	4	MinC
2002	1	MnC
2003	3	MinC, Presidência, MDA

Fonte: Coordenadoria Geral da União – Balanço Geral da União, INESC (2008) apud Oliveira (2009).

Em um primeiro momento, portanto, a concepção quilombola era muito restrita ao âmbito cultural e pouco em relação à questão fundiária, sendo necessário uma articulação entre secretarias e ministérios, tendo em vista a centralização vigente. O campo cultural apresentava-se, em alguma medida, como o limite do reconhecimento das políticas públicas em relação aos remanescentes de quilombo (ARRUTI, 2006).

É a partir de 2003 que as principais formulações e ações, estruturadas pelo Governo Federal, foram intensificadas. A SEPPIR, a PNPIR, o CNPIR e a aprovação da lei n ° 10639 (que estabelece a obrigatoriedade do ensino da história e cultura africana nas grades curriculares do ensino fundamental e médio) foram criadas, as quais não foram formuladas especificamente para tratar da questão quilombola, mas a incorporaram. No que diz respeito a formulações específicas, o advento do Decreto n ° 4887/2003, possibilitou uma regulamentação a respeito da titulação de terras, assim como instituiu critérios de autoatribuição, permitindo um alinhamento do termo à conceituação contemporânea (SILVA, 2020, p. 100). Isto é, resgata tanto o âmbito cultural quanto a questão territorial, permitindo que o processo de titulação e regularização fundiária fosse retomado e intensificado, possibilitando, a atuação de políticas públicas nestas localidades.

São grupos étnico-raciais segundo critérios de autoatribuição, com trajetória histórica própria, dotados de relações territoriais específicas, com presunção de ancestralidade negra relacionada com a resistência à opressão histórica sofrida. (Decreto 4887/2003)

Pela primeira vez a pauta das comunidades quilombolas fez incorporada parte do Planejamento Plurianual do governo federal, no PPA 2004-2007 (SEPPIR, 2013), efetivando a inclusão do tema nas políticas públicas. Tal execução necessita de uma previsão e de um planejamento orçamentário, sendo fundamental o planejamento e o aporte anual de recursos por meio dos instrumentos de planejamento orçamentário, Plano Plurianual (PPA), Lei Orçamentária Anual (LOA) e Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO), permitindo, em alguma instância, um maior grau de institucionalização de tais políticas. Até 2003 as ações e políticas destinadas às comunidades quilombolas estavam direcionadas e relacionadas à cultura e a

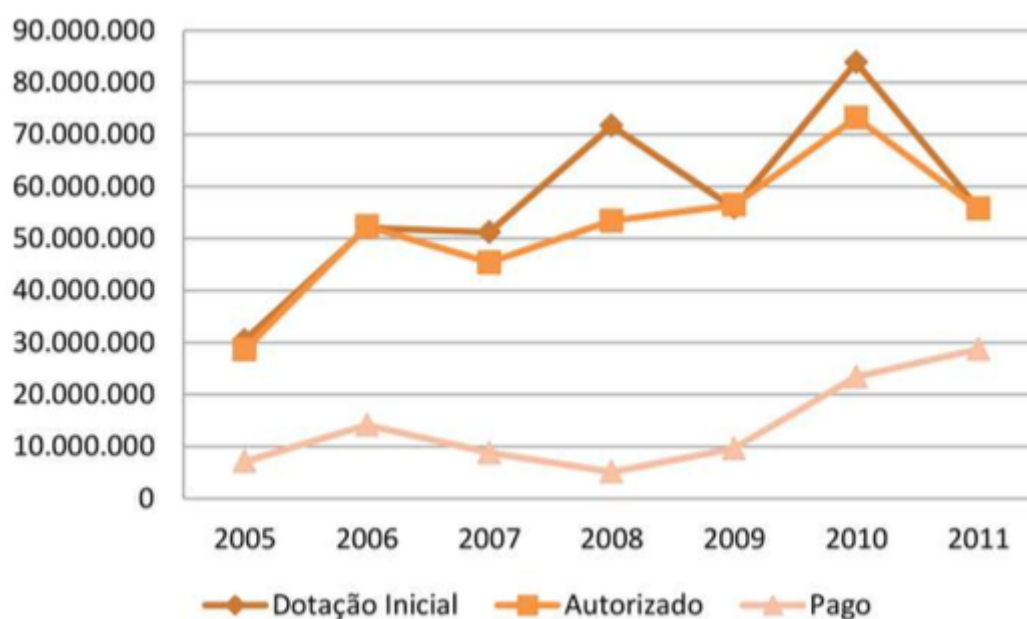
preservação do patrimônio, sendo, como já visto, a FCP o principal órgão proponente e executor de políticas públicas vinculadas a esta temática (OLIVEIRA, 2009). A destinação orçamentária em 2004, assim como a ampliação das áreas de atuação garantiu, portanto, significativas mudanças na estrutura das políticas voltadas para tal população.

No que diz respeito à transversalidade, a SEPPIR foi fundamental para uma reversão do processo centralizador das políticas quilombolas, apresentando tanto um papel articulador como formulador articulador, evidenciando um novo marco institucional. É com a criação do principal programa destinado aos remanescentes de quilombo - Programa Brasil Quilombola (PBQ), de 2004 -, coordenado pela SEPPIR, que a articulação entre diferentes ministérios e secretarias para a formulação de políticas destinadas a esta população passa a ocorrer, descentralizando as ações do Ministério da Cultura.

O programa foi definido em seis esferas principais, onde duas delas estavam interligadas a dinâmicas e mudanças internas das próprias comunidades (promoção da agroecologia e promoção de uma política de gênero) e as outras quatro estavam ligadas à dimensão estatal, buscando redefinir as abordagens do Estado para com os remanescentes de quilombo, envolvendo assim a formulação e implementação de políticas públicas. As quatro esferas são: incentivo aos entes estaduais e municipais na promoção de políticas públicas, principalmente no que diz respeito a regularização fundiária; estímulo à participação política dos remanescentes de quilombo; políticas que visem a igualdade de oportunidades; garantia de direitos e inclusão desta população na rede de proteção do Estado. Sendo assim, a questão quilombola passa a ser incorporada em um arcabouço de políticas de responsabilidade social, deixando de ser vista exclusivamente como do âmbito cultural (ARRUTI, 2009, p. 79).

O PBQ evidenciava não apenas um novo processo de articulação entre esferas do governo, onde a coordenação geral do programa era de responsabilidade da SEPPIR, que atuava em conjunto com os 11 ministérios que compunham o seu Comitê Gestor, mas uma busca por articular os três entes da federação na consecução de seus objetivos (TEIXEIRA; SAMPAIO, 2019, p. 468). No entanto, a base de dados a respeito dos remanescentes de quilombo era bastante deficitária e imprecisa, dificultando muito o planejamento. Além disso, a execução orçamentária do programa, em seus anos de aporte (2005-2011), ficou muito aquém do esperado, tendo uma média de 24,49% (TEIXEIRA & SAMPAIO, 2019, p. 467

Gráfico 1 - Dotação inicial, valor autorizado e pago referentes ao orçamento des nado ao Programa Brasil Quilombola (2005 - 2011)



Fonte: Siga Brasil – Senado Federal (SIAFI/SIOP/SELOR) In: Ministério dos Direitos Humanos, 2018.

Em 2007, foi criada a Agenda Social Quilombola, a qual integrava o PBQ, tendo suas principais ações relacionadas a: regularização fundiária, saúde, educação, meio ambiente e assistência social. Estas ações, por sua vez, eram coordenadas pela SEPPIR e pela Casa Civil, apresentando, ainda, a participação de outros 14 órgãos federais. A Agenda Social Quilombola, como ressaltou Matilde Ribeiro, foi criada no bojo do Programa de Aceleração do Crescimento, que lidava com as grandes linhas de prioridade do governo, potencializando o orçamento do PBQ dos anos seguintes. Entretanto, a execução orçamentária, em geral, não apresentou significativas mudanças

Tabela 2 - Execução do orçamento do Programa Brasil Quilombola (2005-2014) (%)

Exercício	Dotação orçamentária inicial na LOA	Despesa executada (efetivamente paga)	Percentual pago no ano
2005	R\$ 30.462.763,00	R\$ 7.134.148,84	23,41%
2006	R\$ 52.034.263,00	R\$ 14.105.671,18	27,10%
2007	R\$ 51.171.234,00	R\$ 8.819.537,32	17,23%
2008	R\$ 71.660.952,00	R\$ 5.096.322,08	7,11%
2009	R\$ 55.871.846,00	R\$ 9.622.138,07	17,22%

2010	R\$ 83.860.371,00	R\$ 23.395.638,21	27,89%
2011	R\$ 55.723.757,00	R\$ 28.705.098,94	51,51%
2012	0	R\$ 3.948.701,8	-
2013	0	R\$ 1.544.006,31	-
2014	0	R\$ 313.048,56	-

Fonte: TEIXEIRA & SAMPAIO, 2019.

De forma geral, o que pode ser observado é que mesmo o programa evidenciando um marco na política pública quilombola, ele não apresentava-se como uma prioridade do governo. Por um lado, o governo brasileiro se mostrou aberto e disposto a reconhecer e criar soluções para uma dívida histórica com a população quilombola. Por outro, as estratégias não cumpriram de maneira efetiva os objetivos estabelecidos, tanto por uma problemática operacional em que havia uma inexistência de planos de trabalhos que viabilizassem o empenho de recursos públicos, quanto um fato político de ausência de prioridade governamental (TEIXEIRA & SAMPAIO, 2019).

Se por um lado a intersetorialidade possibilita uma diversificação e maior ampliação das políticas públicas destinadas aos remanescentes de quilombos, por outro ela apresenta maiores dificuldade de manejo orçamentário, uma vez que prevê a independência orçamentária das diferentes instituições participantes, dificultando a gestão e o controle orçamentário (Ministério dos Direitos Humanos, 2018). Tal problemática ocorre uma vez que as ações voltadas aos remanescentes de quilombos se fragmentam frente a outras demandas ministeriais.

O planejamento orçamentário 2012-2015 segue uma linha diferente dos PPAs anteriores (2000 até 2011) que organizavam ações governamentais para a resolução de problemas ou para o atendimento de demandas (Ministério dos Direitos Humanos, 2018). Em linhas gerais, ele estabelece uma relação entre entregas de bens e serviços que estão relacionadas a uma política. Dessa forma, as populações quilombolas deixam de apresentar um programa específico, os aportes financeiros para o PBQ não ocorrem mais, sendo computados apenas como restos a pagar. Tais programas, por não estarem restritos a uma dimensão específica, eram assimilados as políticas destinadas a população negra (Programa 2034 - Enfrentamento ao Racismo e Promoção da Igualdade Racial), as comunidades tradicionais e outros grupos específicos, em geral em situação rural (Programa 2012 - Agricultura Familiar), como também a outras esferas de políticas

sócias, como saúde, educação e assistência social (Programa 2015 - Aperfeiçoamento do Sistema Único de Saúde; Programa 2030 – Educação Básica; Programa 2037 - Fortalecimento do Sistema Único de Assistência Social). A temática quilombola, mesmo não apresentando um programa específico, continuou fazendo parte do planejamento. No entanto, o respaldo orçamentário dos programas apresentou um descompasso, uma vez que nem todos o apresentaram, caracterizando um deslocamento entre PPA e LOA, que não apresentaram uma sintonia.

De forma similar aos anos anteriores, a discrepância entre orçamento e execução orçamentária é significativa, caracterizando problemas em relação ao cumprimento dos objetivos dos programas. Entretanto, este descompasso permeava não só a temática quilombolas, mas as políticas públicas como um todo, devido a superestimação de receitas, o contingenciamento de despesas e a não execução dos empenhos convertendo-os em restos a pagar (Tabela 2), comprometendo, em larga medida, o orçamento do ano seguinte (Ministério dos Direitos Humanos, 2018).

Há, uma continuidade de ações que já vinham sendo desenvolvidas anteriormente, assim como uma maior descentralização de ações e projetos voltados para os remanescentes de quilombo, ao passo que os programas são associados a outras esferas de políticas sociais, ocorrendo uma ausência de centralidade das políticas, como ocorria no PBQ. Por conseguinte, ocorrem novas problemáticas em torno da questão orçamentária que não atingem apenas os remanescentes de quilombo. Assim como nos anos anteriores, política quilombola não é vista como prioridade e problemáticas operacionais estão presentes na gestão dos programas. Principalmente a partir de 2015 os cortes orçamentários são intensificados e os processos de desmonte, do ponto de vista orçamentário, caminham para um cenário mais intenso. Como será visto na próxima seção, o PPA 2016 na prática desempenha relativo amparo das políticas sociais destinadas aos remanescentes de quilombo, mas na prática foi inviabilizado do ponto de vista dos repasses orçamentários.

Em sentido amplo, como ressalta Arruti (2009) é possível dividir as políticas públicas destinadas aos remanescentes de quilombo em duas vertentes: políticas diferenciadas e políticas indiferentes. Por um lado, a primeira consiste nas políticas formuladas de forma focalizada, isto é, específicas para tal população, apresentando uma dimensão de reconhecimento das características definidoras da população, em relação a sua organização social e formas sociais, reconhecendo sua forma particular, caracterizadas principalmente pela implementação do PBQ no recorte de 2004-2011. Nesse sentido, o reconhecimento não é reduzido apenas a redistribuição, mesmo incluindo-a.

Por outro lado, a esfera das políticas indiferentes abarcam um reconhecimento que caminha muito mais em uma linha de reparação histórica. Isto é, ela apresenta seu reconhecimento em relação aos danos produzidos pela escravidão, buscando assim corrigir tais desrespeitos histórico, visando a garantia de formas de acesso igualitárias. Nesse sentido, ela se aproxima mais das políticas públicas direcionadas à população negra em geral. Dessa forma, estas políticas são aquelas que buscam disponibilizar serviços e recursos para garantir maior acesso de forma equânime, adentrando políticas públicas universais de responsabilidade pública como educação, saúde e assistência social. Portanto, essa esfera de reconhecimento enquadra os remanescentes de quilombo não por suas diferenças definidoras, mas sim como indivíduos desprovidos de recursos, caracterizando políticas mais gerais (ARRUTI, 2009, p. 84). Como pode ser visto, ambas as esferas de políticas englobam dinâmicas de redistribuição, mas com tipos de reconhecimento diferenciados a respeito do quilombo.

O que pode ser visto é que ambas as esferas de política pública apresentam limitações em relação a redistribuição, tendo em vista a inexistência de orçamento para a execução das propostas.

5. O processo destituente das Políticas Públicas quilombolas

O processo de impeachment da presidente Dilma Rousseff refletiu em uma nova reordenação do projeto de inclusão social, que vinha acontecendo desde o início dos anos 2000. Dessa forma, a política social inverte seu sentido, deixando de adentrar o espectro da inclusão, passando a ser residuais e pautadas pelo mínimo social, enfraquecendo o sistema de proteção social do país (CONH, 2020, p. 151). Tal processo não se vincula somente aos cortes efetuados nas políticas sociais, as quais já vinham acontecendo, mas uma mudança brusca no posicionamento frente às políticas sociais do ponto de vista ideológico. Por conseguinte, a crise política e econômica vira um pretexto para a implementação deste novo modelo de gestão, que está atrelado ao processo da crise da democracia.

Tal processo torna-se possível, em larga medida, pela grave crise política e econômica desenvolvida durante o governo Dilma Rousseff, tendo seu início em 2013 com as Jornadas de Junho, a Operação Lava Jato em 2014, as diversas manifestações contra corrupção e as greves instauradas. Todo esse emaranhado de acontecimentos resultou na queda da popularidade do governo, dando palco e justificativas (mesmo que muito questionáveis) para seu processo de *impeachment*. No entanto, quando observamos o panorama das políticas sociais, é possível perceber que elas já vinham sendo, pelo menos do ponto de vista orçamentário, sucateadas. Para tal exposição da esfera destituente das políticas quilombolas, são trabalhadas três esferas

principais: (5.1) O embate entre certificação e titulação de terras; (5.2) Equilíbrio fiscal em detrimento de direitos sociais; e (5.3) A extrema direita e o desmonte institucional.

5.1 O embate entre certificação e titulação de terras

A certificação e titulação de terras apresentam-se como uma problemática histórica, em especial a titulação de terras, tanto por uma dimensão conflituosa que envolve a disputa pelo território, quanto pela complexidade vigente no processo.

A certificação quilombola, como disposto no parágrafo 4º do Art. 3º do Decreto 4887/03, compete à Fundação Cultural Palmares, sendo seu dever emitir certidão às comunidades quilombolas assim como realizar sua inscrição em um cadastro geral. Nesse sentido, a FCP fica responsável por garantir o reconhecimento das comunidades quilombolas, sendo para tal necessário três documentos principais: Ata de reunião específica, tratando do tema de autodeclaração, caso a comunidade não possua associação constituída, caso ela já possua associação, se faz necessário uma Ata de assembleia, seguida da assinatura da maioria de seus membros; relatos históricos sintéticos da comunidade; e um Requerimento de certificação endereçado à presidência da FCP (FCP, 2020). Além disso, outros documentos ainda podem ser requeridos as comunidades, como por exemplo, fotos, registros de nascimento, títulos de propriedade, pesquisas e reportagens.

As certidões passaram a ser emitidas em 2004, e até 29 de outubro de 2020, 2798 certidões haviam sido emitidas para 3456 comunidades de remanescentes de quilombo presentes no país, sendo a maior parte destas certidões (61%) emitidas no nordeste, seguida pela região sudeste com um percentual de 16% (FCP, 2020). Em média, 164 certidões foram emitidas por ano, ocorrendo variações consideráveis ao longo dos anos. No entanto, o ano de 2005 e 2020 mostram os dois opostos, no primeiro têm-se 327 certidões emitidas enquanto no ano de 2020 têm-se apenas 26, o menor número de toda a história⁵ (FCP, 2020). Nesse sentido, o número de certidões apresentou uma queda abrupta no ano de 2020, sendo que dentre as 3456 comunidades remanescentes de quilombo reconhecidas até 2020, cerca de 658 não apresentaram certidão.

Entretanto, o maior descompasso ocorre referente as titulações de terras realizadas. Nestes quase 20 anos, com as 2798 certidões emitidas, foram tituladas apenas 181 (CPISP, 2019). Como disposto pelo Art 3º do Decreto 4887/03, o processo de reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas

⁵ Como mostra o Quadro Geral de Comunidades Remanescentes de Quilombo da FCP (2020), o segundo ano com a menor quantidade de certidões emitidas foi o de 2019, contando com 70 emissões.

por remanescentes de quilombo compete ao INCRA, como também apresenta competência concorrente aos Estados, Distrito Federal e Municípios, cabendo ao INCRA a regulamentação dos procedimentos administrativos. Além disso, como ressalta o parágrafo 2º do Art 3º do Decreto 4887/03.

Para os fins deste Decreto, o INCRA poderá estabelecer convênios, contratos, acordos e instrumentos similares com órgãos da administração pública federal, estadual, municipal, do Distrito Federal, organizações não-governamentais e entidades privadas, observada a legislação pertinente. (§ 2º, Art 3º Decreto 4887/03).

O processo de titulação é extenso, podendo perdurar por anos. Suas etapas são dispostas da seguinte maneira: abertura do processo administrativo; certidão da FCP; produção, pelo INCRA, do Relatório Técnico de Identificação e Delimitação (RTID); análise do comitê de decisão regional; caso o processo não seja arquivado ele pode seguir, por um lado, para a publicidade e contestação, julgamento da mesma e, ainda, para o recurso caso esta for negada. Por fim, chegará a portaria Presidente do INCRA, caso sejam deferidas as etapas anteriores. Por outro lado, o processo poderá seguir: para a consulta a órgãos e entidades; análise da situação fundiária; portaria Presidente do INCRA ou caso o INCRA e os demais órgãos discordarem da validade da titulação o processo passará antes pela Casa Civil ou pela Advocacia Geral da União (AGU). Chegando na Presidência do INCRA o processo pode ainda tomar alguns rumos diferentes, sendo eles: envio do processo - caso as terras estiverem em áreas devolutas do estado - para o governo estadual; demarcação física direta; desapropriação e posteriormente demarcação física; Anulação de títulos viciados e posteriormente demarcação física; reassentamento de posseiros e posteriormente demarcação física; envio do processo a Secretaria de Patrimônio da União (SPU) e posteriormente demarcação física. Posterior a demarcação física temos: outorga do título; e registro em cartório.

Como pode ser visto, o processo de titulação é complexo e duradouro, sendo necessário recursos e uma coordenação por parte dos órgãos governamentais. Demanda uma transversalidade da política quilombola. O orçamento destinado a desapropriação, uma das etapas finais da titulação, só foi concretizado a partir de 2010. Isto é, desde a publicação do Decreto 4887/03, o tempo para os primeiros processos (ocorrendo no âmbito do governo Federal) chegarem a etapa de titulação foi de 7 anos. Ao menos de 7% das terras reconhecidas como pertencentes às comunidades remanescentes de quilombo estão regularizadas (Agência Brasil, 2018), evidenciando uma problemática grande em relação a concretização dos processos de titulação de terras, criando um distanciamento muito grande em relação ao reconhecimento e as certidões emitidas pela FCP e o processo de titulação em si. No entanto, como será visto adiante, tal processo acaba por ser cada vez mais desestruturado, conjuntamente com todo o aporte das políticas públicas destinadas aos

remanescentes de quilombo, fazendo com que não só a esfera de redistribuição seja atingida, mas também a dimensão do reconhecimento.

5.2 Equilíbrio fiscal em detrimento de direitos sociais

A ausência de prioridade em relação às políticas públicas destinadas aos remanescentes de quilombo se mostrou como uma problemática histórica, mesmo com significativos avanços, principalmente a partir de 2004, a questão redistributiva continuou apresentando dificuldades, tanto no que diz respeito a gestão dos recursos orçamentários em esfera federal, quanto sua descentralização para estados e municípios que aderiram políticas públicas como o PBQ⁶. No entanto, a questão quilombola, do ponto de vista do reconhecimento, adentrava a agenda político-governamental.

Mesmo com a desarticulação e descontinuidade extraoficial do PBQ, tendo em vista a ausência de aporte orçamentário, o PPA 2012-2015 continuava a incluir na agenda governamental a questão quilombola. Entretanto, é neste período que o descompasso entre planejamento e execução começa a ficar mais evidente. a principal política racial deste governo, o Programa Enfrentamento ao Racismo e Promoção da Igualdade Racial apresentava uma execução orçamentária muito aquém do esperado e com uma baixa implementação de ações referentes a políticas raciais em caráter amplo.

Tabela 3 - Execução orçamentária do Programa Enfrentamento ao Racismo e Promoção da Igualdade Racial

Ano	Dotação orçamentária inicial na LOA	Valor executado (efetivamente pago)	Percentual de execução
2012	R\$ 105.533.333,00	R\$ 12.805.953,00	12,13%
2013	R\$ 57.766.682,00	R\$ 12.287.676,42	21,27%
2014	R\$ 64.153.000,00	R\$ 22.691.876,36	35,37%
2015	R\$ 86.965.105,00	R\$ 7,588.377,73	8,72%

Fonte: TEIXEIRA; SAMPAIO, 2019.

Boa parte deste orçamento foi destinado às comunidades quilombolas, representando, em média, 81,73% do total do programa. Entretanto, tal aspecto não necessariamente ressalta uma sobrevalorização,

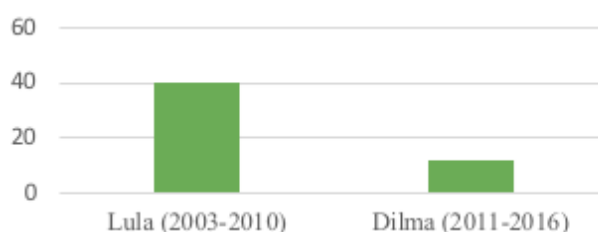
⁶ Os repasses orçamentários no programa PBQ, principalmente durante os governos Dilma, para outros entes da federação foram pouco significativos, contemplando apenas Sergipe, Amapá, Bahia e Maranhão (TEIXEIRA & SAMPAIO, 2019).

tendo em vista que há ações destinadas a esta população com alto custo de execução, como é o caso do Reconhecimento e Indenização de Territórios Quilombolas, que contou com R\$ 8.668.237,23 dos R\$ 11.536.585,96 destinados em 2013 às comunidades quilombolas, o que em geral está relacionado com a indenização de poucos imóveis rurais e ações dispersas (TEIXEIRA;SAMPAIO, 2019).

A problemática orçamentária é intensificada em 2015 apresentando a menor execução orçamentária do programa que, em linhas gerais, era quase exclusivamente destinado aos quilombolas, mas que ainda assim apresentava um orçamento bem reduzido. Tal processo evidencia, em uma dimensão redistributiva, um descaso com as políticas públicas raciais como um todo, a qual não parece estar atrelada apenas ao processo de crise política e econômica por qual o governo vinha passando desde 2013 e que se agravou em 2015, mas sim de escolhas políticas e de um modelo de gestão que teve que assumir políticas de ajuste fiscal para conter a crise.

Para além disso, a MP 696/2015 reformulou a estrutura dos ministérios, fazendo com que a Secretaria Geral da Presidência, uma das instituições fundamentais na interlocução com a sociedade civil fosse extinta, assim como a SEPPIR, a Secretaria de Políticas para Mulheres (SPM) e a Secretaria Nacional de Direitos Humanos (SDH) perdem seus *status* de ministérios, sendo reunidos em um ministério conjunto. Houve, portanto, um recuo nas políticas públicas de cunho social (SILVA, 2020, p. 155). A queda de popularidade do governo Dilma não atingia apenas setores conservadores e aqueles que se manifestavam contra a corrupção, mas também permeia outras parcelas da população, grupos historicamente marginalizados. No que diz respeito aos remanescentes de quilombo, os números de titulação e demarcação de terras, quando comparados ao governo Lula são muito inferiores em termos de hectares titulados.

Gráfico 2 – Titulação de terras, em milhares de hectares, efetuada pelo Governo Federal durante os governos Lula e Dilma.



Fonte: elaboração própria a partir de dados do CPI-SP, 2017.

Em relação ao orçamento destinado a indenizações de territórios quilombolas, o que pode ser visto é um intenso processo de redução, mesmo que boa parte do orçamento não fosse executado, ele sofreu cortes significativos, principalmente a partir de 2016, caracterizando um novo ponto de inflexão.

Tabela 4 - Orçamento destinado a indenização de territórios quilombolas (2010-2018)

Exercício	Dotação Inicial (R\$)	Limite Autorizado (R\$)
2010	54.200.000,00	25.879.611,00
2011	24.221.628,00	24.221.628,00
2012	50.000.000,00	46.956.432,00
2013	25.000.000,00	42.600.000,00
2014	25.000.000,00	24.860.340,00
2015	25.000.000,00	14.382.238,00
2016	5.000.000,00	5.000.000,00
2017	3.531.065,00	3.531.065,00
2018	956.304,00	

Fonte: CONAQ, 2018, a partir de dados fornecidos pela Coordenação Geral de Regularização de Territórios Quilombolas do INCRA.

É em 2016, durante o governo Temer, que uma reversão de garantias sociais fundamentais passam por uma reversão, fundamentada pela ideia de equilíbrio fiscal, a qual foi possibilitada, em larga medida, pelo cenário instaurado pelo governo anterior. “Em política, nada mais eficiente que uma mentira simples para encobrir verdades complexas” (BORTOLUCCI, 2021, p. 25). As reformas promovidas durante o governo Temer configuram a intensificação de uma das dimensões da crise democrática no que diz respeito ao lento processo de desmonte das políticas sociais e dos direitos como um todo, sob justificativa do equilíbrio fiscal.

Ao final de 2015 o processo de impeachment tem início e em 12 de maio de 2016, o Senado aprova o processo de afastamento de Dilma, fazendo com que o vice-presidente Michel Temer assumisse o cargo de presidente da república. Ao assumir o cargo, ele configura o marco do início de um processo destituente em relação às políticas quilombolas. Logo após o afastamento da presidente Dilma, é revogada a Lei n° 10683 de 2003 (que dispunha sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios) e editada a medida provisória n° 726, promovendo uma fusão entre o Ministério do Desenvolvimento Agrário (que

apresentava importância para as políticas de etnodesenvolvimento voltadas para às comunidades quilombolas) ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Além disso, a MP n° 726, em seu art. 27, retirou a competência de delimitação e demarcação de terras quilombolas do INCRA, passando a ser atribuição do Ministério da Educação e Cultura. Nesse sentido, é evidenciado um retrocesso em relação a toda a estrutura de política pública que havia sido institucionalizada, retornando ao campo cultural, que apresentava-se como o limite do reconhecimento das políticas públicas em relação aos remanescentes de quilombo, centralizando as atribuições novamente no campo cultural e restringindo a transversalidade das políticas.

Tais modificações, totalmente mal recebidas pelos movimentos sociais e pelos remanescentes de quilombo, geraram mobilizações, como a Nota de denúncia publicada pela Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais (CONAQ) fazendo com que, em 20 de maio a MP fosse editada. A titulação continuou a ser de competência do INCRA, sendo atribuição do Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário a competência de regularização, que depois passou para Casa Civil com o decreto n° 8780 de 27 de maio. Para além disso, a estrutura do INCRA foi alterada novamente pelo decreto n° 8865, de 29 de setembro, transferindo a Secretaria Especial de Agricultura Familiar e Desenvolvimento Agrário para a Casa Civil da Presidência da República (SILVA, 2020, p. 161). Para além disso, era ainda questionado durante o governo a forma de demarcação de terras, questionando, questionando o estabelecimento temporal em que as demarcações deveriam ser apenas para terras ocupadas.

Ao decorrer do processo de impeachment, o PPA 2016-2019 é lançado (sendo de elaboração do governo Dilma), abrangendo diversos programas e políticas sociais, nomeado como: desenvolvimento, produtividade e inclusão social (Zigoni, 2016). Este PPA acaba por adotar uma nova metodologia que buscava ampliar a capacidade de interpretação da realidade social, assim como da implementação dos programas, apresentando um caráter mais estratégico, estabelecendo uma conexão lógica que buscava, em certa medida, orientar o processo de tomada de decisão em torno das políticas públicas (Ministério dos Direitos Humanos, 2018). No entanto, assim como o anterior, não apresentava uma disposição específica para os remanescentes de quilombo, alocando-os em programas diversos. Mas, de forma geral, a temática, pelo menos na esfera do reconhecimento, ainda estava presente no campo da agenda política, mesmo que debilitada pela questão orçamentária.

O PPA mostrava-se, em certa medida, inclusivo, trazendo ações como, o fortalecimento da governança fundiária e promoção da reforma agrária; proteção dos direitos dos povos indígenas, povos e

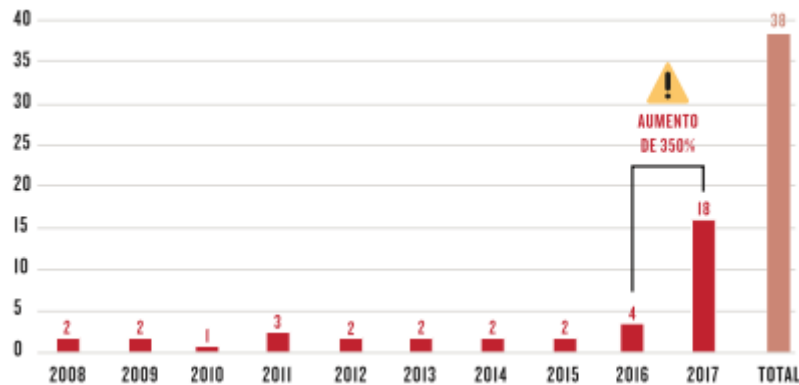
comunidades tradicionais e quilombolas; a meta de titular 40 mil hectares em benefício de comunidades quilombolas; e a busca ativa para cadastramento de famílias extremamente pobres (incluindo famílias quilombolas). Além disso, ele também previa a continuidade de políticas públicas de reconhecimento das comunidades remanescentes, efetuado pela Fundação Cultural Palmares, assim como o processo de regularização fundiária do território, garantido pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra). O PPA 2016-2019 incorporava, na teoria, uma visão que reconhecia a população quilombola, assim como as demais demandas sociais, buscando, em alguma medida, fortalecer a rede de proteção social do Estado.

A concepção do governo Dilma (explorada no PPA 2016-2019), mesmo que muitas vezes contraditória e que não priorizada as políticas raciais como um todo, não configurava uma dimensão que buscava retirar a esfera do reconhecimento, adentrando uma mudança de concepção ideológica, mas, assim como a gestão anterior, apresentava problemas em relação a dinâmica orçamentária, política e administrativa. Em contrapartida, o novo governo reproduzia um novo processo, o qual além de não incorporar dimensões de redistribuição, acaba por enfraquecer a esfera de reconhecimento, onde a agenda quilombola não só não é prioridade, como também não faz parte da agenda político-governamental na prática. Por conseguinte, o PPA acaba por ser inviabilizado na prática, criando um descompasso entre planejamento e execução.

A SEPPIR, já vinha apresentando cortes em seu orçamento e apresentou uma redução de 40% em 2016 (ZIGONI, 2016). Além disso, a redução na dotação orçamentária do Programa Enfrentamento ao Racismo e Promoção da Igualdade Racial foi significativa, principalmente referente a sua ação 210Z, que visava contemplar o reconhecimento e titulação de territórios quilombolas, uma vez que em 2014 a dotação inicial era R\$ 30,4 milhões, caindo para R\$ 29,5 milhões em 2015 e para R\$ 8 milhões em 2016. Assim como os recursos destinados a indenização de territórios quilombolas apresentaram uma queda de 75% (Tabela 4).

As políticas públicas quilombolas começam a adentrar, portanto, um processo de desmonte, o qual afetou diretamente a vulnerabilidade da população quilombola, as disputas pelo território se intensificaram e, conseqüentemente, a violência contra comunidades quilombolas cresceu, atingindo um aumento de 350% nos assassinatos em 2017. A maior parte das comunidades afetadas por estes assassinatos não apresentavam suas terras tituladas.

Gráfico 3 - Número de anual de assassinatos de quilombolas (2008- 2017)



Fonte: CONAQ e Terra de Direitos, 2018.

As políticas sociais como um todo passam por um processo destituente, que envolve um desmonte de direitos sociais. A Emenda constitucional (EC) 96/2016 é um dos exemplos mais contundentes, tendo em vista que ela estipulou um teto de gastos para a área social, representando uma desconstrução do arcabouço social que vinha sendo consolidado e construído, o qual é justificado com o pretexto do ajuste fiscal, mas que resulta, no limite, em uma descontinuidade de direitos sociais (COHN, 2020, p. 153). A defesa de uma reforma trabalhista também é apresentada na mesma linha, como justificativa de regularizar as contas públicas e o cenário econômico. Entretanto, de forma geral, há uma inserção de novas posições ideológicas, que deixam de ver tais aspectos como prioridades, enxergando-os como problemáticas a serem eliminadas. O caso quilombola enfrenta tal dimensão, que já apresentava uma carência histórica na esfera de redistribuição, mas que agora perde boa parcela da esfera de reconhecimento. Evidenciando que as perspectivas multiculturais e o reconhecimento da diferença não estão, em larga medida, inseridos na operacionalização da gestão pública deste governo, assim como no governo seguinte que será visto adiante.

5.3 A extrema direita e o desmonte institucional

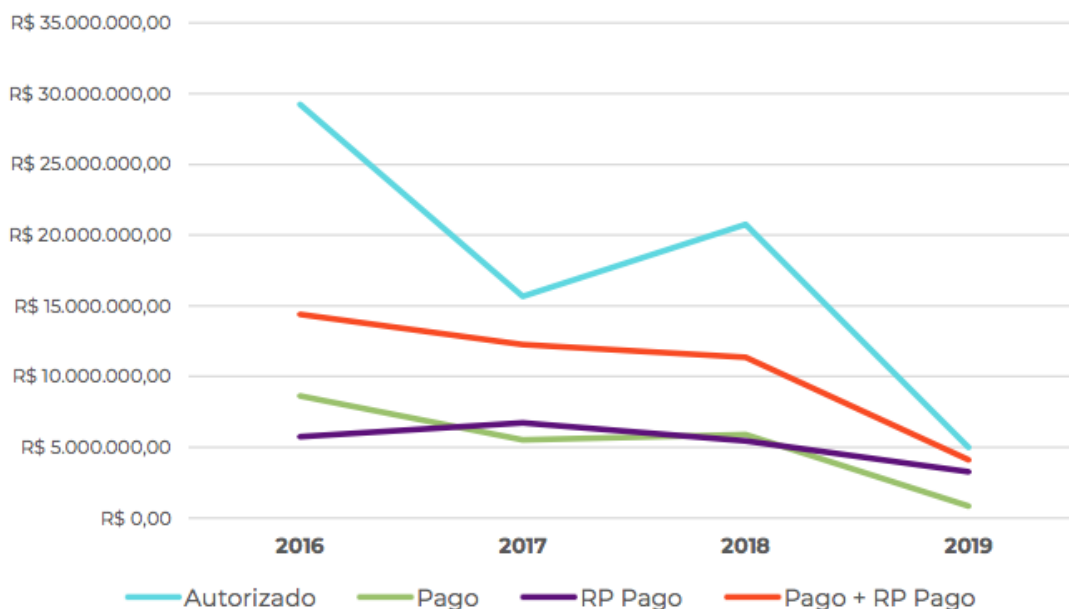
O desmonte das políticas sociais e um novo olhar subversivo para as políticas públicas destinadas aos remanescentes de quilombo, como pode ser visto, está em curso desde 2016. Abrindo espaço para um aprofundamento da crise democrática em suas variadas dimensões, principalmente na esfera da cidadania. O governo de jair Bolsonaro, diferentemente do anterior que buscava justificar, em alguma medida, tais intervenções como um processo de ajuste fiscal e equilíbrio econômico, apresenta uma postura abertamente contra as políticas públicas quilombolas, rompendo de forma mais contundente tanto a dimensão de

reconhecimento quanto de redistribuição. Dessa forma, há um esvaziamento das políticas públicas destinadas aos remanescentes de quilombo, caminhando para um processo de encerramento.

As políticas públicas específicas para remanescentes de quilombos não fazem parte do PPA 2020-2023, conjuntamente com uma ausência de metas que possibilitam a alocação orçamentária de forma mais eficiente e efetiva, garantindo os direitos e a proteção da tal população (ZIGONI, 2020). No entanto, este panorama de políticas específicas já acompanha os PPAs anteriores desde 2012, no entanto, o que fica evidente é uma ausência de planejamento, meta e indicadores dificultando o monitoramento e, conseqüentemente, a produção de dados sobre tal população. A política de enfrentamento ao racismo e promoção da igualdade racial também foram esvaziadas na elaboração do PPA 2020-202.

Durante o governo Bolsonaro (2019-2021) três⁷ territórios quilombolas foram titulados, sendo a movimentação de processos de titulação, em 2019-2020, a menor desde 2005, apresentando uma queda de 71% de 2018 para 2019 e mais 69% em 2020 (INCRA, 2020). O orçamento da FCP foi ao longo dos anos reduzido, contribuindo para que a taxa de resolutividade de processos de certificação fosse de 45% em 2018 para 25% em 2019 (Transparência Brasil, 2021).

Gráfico 4 - Execução orçamentária da Fundação Cultural Palmares (2016-2019)



Fonte: Siga Brasil, fevereiro de 2020. Elaboração: Inesc.

⁷ Disponível em: <https://www.achadosepedidos.org.br/uploads/publicacoes/Terra_Quilombola.pdf>. Acesso em: 30 de jul de 2021

A FCP se apresenta no governo Bolsonaro como um ponto de conflito que realça o desmonte institucional de tal governo.

O atual presidente da Fundação Cultural Palmares [Sérgio Camargo], empossado pelo Presidente da República, é negro e nega a existência do racismo. Então, ele está exatamente desconstituindo a Fundação Cultural Palmares, ele tira a missão dela. (Matilde Ribeiro)

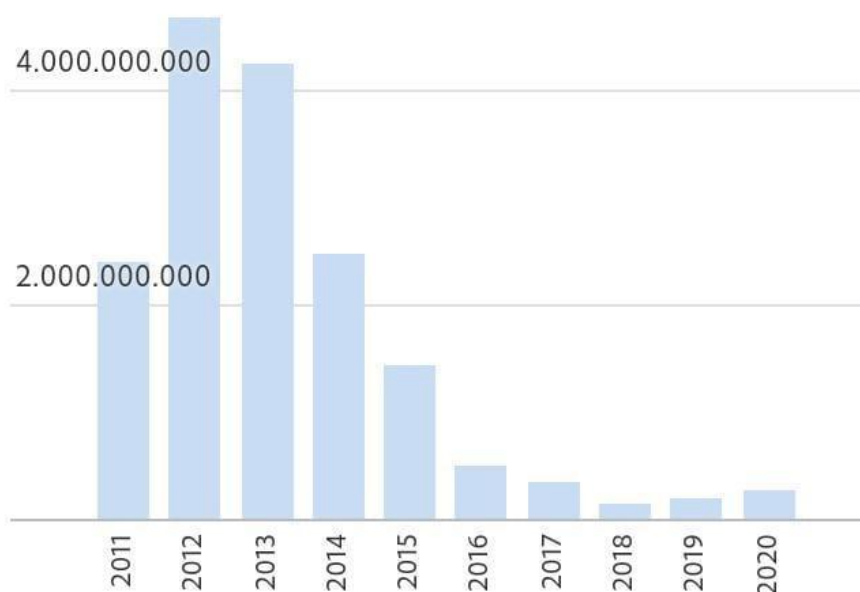
A pandemia da Covid-19 produziu um cenário atípico em todo o mundo, principalmente no que diz respeito ao Brasil, configurando um cenário caótico em variadas dimensões. Entretanto, tal processo não justifica por inteiro a redução e desmonte das políticas voltadas aos remanescentes de quilombo, a posição adotada e defendida pelo Presidente da República já é consolidada e evidencia uma postura abertamente contra a estruturação de tais políticas.

Pode ter certeza, se eu chegar lá (...) não vai ter um centímetro demarcado para reserva indígena ou quilombola (...) onde tem uma reserva indígena tem uma riqueza embaixo dela, temos que mudar isso daí (...) E isso é só reserva indígena, ainda ta faltando quilombola, que é outra brincadeira. Eu fui num quilombola em Eldorado Paulista. Olha, o afrodescendente mais leve lá pesava sete arrobas. Não fazem nada! Eu acho que nem para procriadores servem mais. Mais de R\$ 1 bilhão por ano é gastado com eles (Jair Bolsonaro em discurso realizado no Clube Hebraica, 2017)

Bolsonaro apresenta uma aversão clara ao discurso multicultural e ao reconhecimento das diferenças, proferindo, no limite, o encerramento das políticas públicas destinadas à remanescentes de quilombos. As reformas ministeriais realizadas em 2019 desestruturaram em larga medida a transversalidade de políticas públicas quilombolas, principalmente no que diz respeito ao reconhecimento e titulação de terras. O ministério da Cultura foi extinto e reduzido a uma secretaria da pasta de Turismo, conseqüentemente, a Fundação Cultural Palmares que o integrava foi transferida para o Ministério da Cidadania. Para além disso, uma das primeira medidas do governo Bolsonaro, por meio do Decreto n°9667, de 2 de janeiro de 2019,, foi transferir para o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento a competência dos licenciamentos ambientais das terras quilombolas, a qual era competência do INCRA. Sendo assim, novamente tentou-se sucatear a estrutura do INCRA, como também promover uma desarticulação da política de demarcação de terra, passando parcela da competência para um órgão que apresenta conflitos diretos com a questão e, em geral, contrário aos processos de titulação, tendo em vista os interesses econômicos do agronegócio. Tal decreto foi revogado em fevereiro de 2020, mas evidencia um processo de desinstitucionalização das

políticas quilombolas. O orçamento do INCRA destinado aos quilombolas sofreu uma queda significativa desde 2016.

Gráfico 5 - Orçamento do INCRA destinado aos quilombolas



Fonte: INCRA e CONAQ, 2020

Elaboração: MAISONNAVE; ALMEIDA; TRAN, 2021.

Sendo assim, este governo intensifica o processo de crise da democracia, desestruturando as políticas sociais como um todo. Sobretudo a esfera quilombola que perde, em larga medida, a dimensão de reconhecimento para a estruturação de políticas públicas e inserção da temática na agenda governamental.

Conclusão

O que pôde ser visto é que há dois momentos principais em relação às políticas quilombolas. De um lado seu processo de institucionalização e transversalidade e de outro um processo destituente que buscou deslegitimar não só uma esfera distributiva mas uma dimensão que envolve a construção de um reconhecimento de tais demandas, possibilitando a produção de políticas públicas.

Em relação ao processo de institucionalização e transversalidade das políticas quilombolas, o reconhecimento caminhou para uma dimensão que vai além do campo cultural, descentralizando as políticas

e pensando elas de forma mais ampla, tanto em alcance quanto nas formas de execução que incorporam diferentes temas, secretarias e ministérios. Mas vale ressaltar, que a temática já vinha sendo trabalhada no governo federal, iniciada em 1988, com a criação da Fundação Cultural Palmares, como também as políticas criadas e desenvolvidas durante o governo FHC, as quais, em geral, eram centralizadas no âmbito cultural. A intensificação do processo de institucionalização, conjuntamente com novas perspectivas de transversalidade e descentralização, foram promovidas com o governo Lula, por meio de políticas como o Decreto nº 4887/2003, a criação da SEPPIR e, principalmente, da política específica destinado à população quilombola, o Programa Brasil Quilombola.

A questão vinculada ao reconhecimento apresentou, em linhas gerais, seu amparo para além do campo cultural com o PBQ. A capacidade do reconhecimento ser traduzido em política pública foi, em certa medida, concretizado. No entanto, em relação a dimensão redistributiva, que dialoga com a alocação orçamentária e com o planejamento e capacidade de execução orçamentária, como também com a titulação de terras, fica evidente um grande descompasso em relação ao reconhecimento. A dimensão redistributiva apresenta uma problemática histórica, principalmente em relação a execução orçamentária dos programas

Em um primeiro momento a lógica destituente se faz por uma dimensão orçamentária que busca por meio da necessidade do equilíbrio fiscal justificar a mitigação de direitos sociais. Em um segundo momento tal lógica continua a ser utilizada, mas passa a ser incorporada a outra dimensão que distorce o reconhecimento em relação a tal população, apresentando uma visão abertamente contra alguns direitos sociais. Levando a uma quebra ideológica que busca desestruturar as instituições e realizar um rearranjo das elites políticas, aprofundando não só a problemática referente às políticas públicas quilombolas, mas à toda estrutura do Estado, intensificando a crise democrática.

Há, por conseguinte, um processo de desmonte das políticas públicas quilombolas. No entanto, o que pode ser visto é que, de forma geral, este enfoque nunca foi tratado como prioridade por nenhum governo, sendo historicamente negligenciado. Houve avanços significativos em determinados momentos, entretanto, do ponto de vista político, a não prioridade em relação à questão quilombola sempre foi evidente e a intensificação desta negligência é fruto de um processo de desmonte institucional e político submerso e carregado pela crise democrática vivenciada.

Referências Bibliográficas

ABRAJI; TRANSPARÊNCIA BRASIL; FIQUEM SABENDO. “Direito à terra quilombola em risco: reconhecimento de territórios tem baixa histórica no governo Bolsonaro”. Disponível em: <https://www.achadosepedidos.org.br/uploads/publicacoes/Terra_Quilombola.pdf>. Acesso em: 5 de ago de 2021.

AGÊNCIA BRASIL. “Menos de 7% das áreas quilombolas no Brasil foram tituladas”. Disponível em: <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/direitos-humanos/noticia/2018-05/menos-de-7-das-areas-quilombolas-no-brasil-foram-tituladas>>. Acesso em: 20 de abril de 2020

ALMEIDA, A. “Quilombos: Repertório Bibliográfico de uma Questão Redefinida (1995-1997).” In: BIB, Rio de Janeiro, n° 45, 1° semestre de 1998, pp. 51-57.

AMADEO, J. “Identidade, Reconhecimento e Redistribuição: uma análise crítica do pensamento de Charles Taylor, Axel Honneth e Nancy Fraser”. In: Política & Sociedade - Florianópolis - Vol. 16 - No 35 - Jan./Abr. de 2017.

AMARANTE, P. O homem e a serpente: outras histórias para a loucura e a psiquiatria. Rio de Janeiro: Fiocruz; 1996.

ANJOS, R. Territorialidade quilombola: fotos & mapas. Brasília: Mapas Editora & Consultoria, 2011. 112

ARRUTI, J. “Políticas públicas para quilombos: terra, saúde e educação” p. 75-110, in: PAULA, M; HERINGER, R. *Caminhos convergentes: Estado e Sociedade na superação das desigualdades raciais no Brasil* / Orgs. Marilene de Paula, Rosana Heringer. - Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Boll, ActionAid, 2009. p.

ARRUTI, J. “Quilombos e cidades: breve ensaio sobre processos e dicotomias.” Dispositivos urbanos e trama dos viventes: Ordens e Resistências, 2014, p. 217- 238.

ARRUTI, J. “Quilombos”. In: Raça: Perspectivas Antropológicas. [org. Osmundo Pinho]. ABA / Ed. Unicamp / EDUFBA, 2008.

ARRUTI, J. “Sobre políticas de reconhecimento e sobreposições territoriais”. In: Revista do Centro de estudos Rurais / Universidade Estadual de Campinas. Vol. 07, n° 02, 2013 p. 7-12.

ARRUTI, J. *MOCAMBO - História e Antropologia do Processo de Formação Quilombola*. Bauru/São Paulo: EDUSC/ANPOCS, 2006.

BORTOLUCCI, J. “A crise contemporânea da democracia: enquadramento teórico e hipóteses para o caso brasileiro”. 2021.

BRASIL. DECRETO n° 4887, de 20 de novembro de 2003. Presidência da República, Casa Civil, Brasília, DF, 20 nov. 2003.

COMISSÃO PRÓ-ÍNDIO DE SÃO PAULO. “Direitos Quilombolas”. Disponível em: <<https://cpisp.org.br/direitosquilombolas/>>. Acesso em: 28 de Dez de 2020.

COORDENAÇÃO NACIONAL DE ARTICULAÇÃO DAS COMUNIDADES NEGRAS RURAIS QUILOMBOLAS (CONAQ); TERRA DE DIREITOS. *Racismo e Violência contra Quilombos no Brasil*. Curitiba: Terra de Direitos, 2018. 196 pp.

FERNANDES, F. A integração do negro na sociedade de classes. *São Paulo*. Dominus editora & editora da Universidade de São Paulo, 1965.

FOLHA DE SÃO PAULO. “Sob Bolsonaro, Quilombolas têm menor orçamento em uma década” Disponível

em:<<https://temas.folha.uol.com.br/amazonia-sob-bolsonaro/quilombos-da-selva/sob-bolsonaro-quilombos-t-em-menor-orcamento-em-uma-decada.shtml>>. Acesso em: 13 de ago de 2021.

FUNDAÇÃO CULTURAL PALMARES. “Certificação quilombola”. Disponível em: <http://www.palmares.gov.br/?page_id=37551>. Acesso em 15 de Jan de 2021.

HALL, S. *A questão multicultural*. In. HALL, Stuart. Da diáspora: identidades e mediações culturais. Belo Horizonte: UFMG, 2003.

HIRDES, A. “A reforma psiquiátrica no Brasil: uma (re)visão”. Gravataí, RS. Universidade Luterana do Brasil, Unidade Universitária de Gravataí: *Ciência & Saúde Coletiva*, 14(1): 297-305, 2009.

INESC & CONAQ. “Oficina orçamento e direitos quilombolas”. Juventude região Norte, Belém, 2019.

LEFORT, C; THOMPSON, J. *The Political Forms of Modern Society: Bureaucracy, Democracy, Totalitarianism*. Cambridge, Mass.: MIT Press, 1986.

LIMA, M. “Desigualdades raciais e políticas públicas: ações afirmativas no governo Lula”. *Novos Estudos CEBRAP*, número 87, julho de 2010, São Paulo.

LOPES, S. “A Construção Federal de 1988 e o multiculturalismo: garantia ao território como direito fundamental coletivos dos povos e das comunidades tradicionais” In: *Revista Novos Estudos Jurídicos - Eletrônica*, Vol. 21 - n. 2 - Mai-Ago. 2016.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL. *Diversidade no Cadastro Único 2015*. Disponível em: <[http://www.mds.gov.br/webarquivos/arquivo/cadastro_unico/Diversidade%20no%20Cadastro%20%C3%A9Anico%20-%202015%20\(05102016\).pdf](http://www.mds.gov.br/webarquivos/arquivo/cadastro_unico/Diversidade%20no%20Cadastro%20%C3%A9Anico%20-%202015%20(05102016).pdf)>. Acesso em: 20 de abril de 2020

MINISTÉRIO DOS DIREITOS HUMANOS. *Criação de um modelo lógico do Programa Brasil Quilombola*. Elaboração de Juliana Mota de Siqueira – Documento eletrônico – Brasília: Ministério dos Direitos Humanos, 2018, 200 p.

MUNANGA, K. *Origem e histórico do quilombo na África*. In: *Revista USP*, São Paulo, 1996.

NASCIMENTO, A. *Quilombismo*. Petrópolis: Vozes, 1980.

OLIVEIRA, O. *Direitos quilombolas & dever de Estado em 25 anos da Constituição Federal de 1988*. Rio de Janeiro: Associação Brasileira de Antropologia, 2016. 352p.

PAINEL DO PPA. “2034 - Promoção da Igualdade Racial e do Racismo”. Disponível em: <<http://painelppa.planejamento.gov.br/>>. Acesso em: 20 de abril de 2020.

PAREKH, B. Rethinking Multiculturalismo: Cultural Diversity and Political Theory. Harvard University Press Cambridge, Massachusetts, 2000.

PITCHER, B. The politics of multiculturalism - Race and Racism in Contemporary Britain. PALGRAVE MACMILLAN, 2009.

PORTAL DA TRANSPARÊNCIA. "Programa 2034: Promoção da Igualdade Racial e do Racismo". Disponível em: <<http://www.portaltransparencia.gov.br/programas-e-acoas/programa-orcamentario/2034?ano=2016>>. Acesso em: 29 de jan. de 2021.

PROGRAMA BRASIL QUILOMBOLA. “Guia de políticas públicas para comunidades Quilombolas”. Brasília 2013. Disponível em: <<https://www.gov.br/mdh/pt-br/centrais-de-conteudo/biblioteca/igualdade-racial/guia-de-politicas-publicas-para-comunidades-quilombolas/view>>. Acesso em: 20 de abril de 2020.

RIBEIRO, M. Políticas de promoção da igualdade racial no Brasil (1986 - 2010). In: Garamond, Rio de Janeiro 1. ed. – 2014, 368 p.

RIBEIRO, R. “Quilombola, eu? Desajustes prátiucos de uma nomeação legal. Da luta política - e acadêmica - à institucionalização dos direitos”. Canais do I Seminário Nacional de Sociologia da UFS 27 a 29 de abril de 2016. Programa de Pós Graduação em Sociologia – PPGS, Universidade Federal de Sergipe – UFS.

RUNCIMAN, D. How Democracy Ends. New York: Basic Books, 2018

SILVA, A. Direito e Políticas Públicas Quilombolas. Belo Horizonte, São Paulo: D’Plácido, 2020. 242p.

SILVA, A. Direito, desenvolvimento e políticas públicas uma análise jurídica do Programa Brasil Quilombola. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015.

SILVÉRIO, V. “O multiculturalismo e o reconhecimento: mito e metáfora.” In: REVISTA USP, São Paulo, n.42, p. 44-55, junho/agosto 1999

SILVÉRIO, V.R. & MEDEIROS, P.M. “Ação afirmativa para negros e indígenas: um ensaio sobre a crise do discurso civilizacional e a reorientação nas políticas públicas de inclusão no Brasil”. In ARTES, A.

SOUZA, T. “A troya de Nina Rodrigues: o quilombo dos palmares, um espaço do racismo científico”. In: Revista Científica das Escolas de Comunicação e Artes e Educação, Universidade Potiguar, p. 93-109, 2013

TAYLOR, C. Multiculturalismo- Examinando a política de reconhecimento. INSTITUTO PIAGET, Lisboa, 2000.

TEIXEIRA, T; SAMPAIO, C. “Análise orçamentária do Programa Brasil Quilombola no Brasil e no Maranhão: o ocaso de uma política pública”. Rio de Janeiro. In: Revista de Administração Pública (RAP), 53(2): 461-480, 2019.

UNBEHAUM, S. & SILVÉRIO, V. (2016). Ações afirmativas no Brasil: reflexões e desafios para a pós-graduação. São Paulo: Cortez: Fundação Carlos Chagas, 2016. (pp. 61-92).

ZIGONI, C. “NOTA TÉCNICA: Orçamento Público voltado para as comunidades quilombolas no contexto da pandemia Covid-19.” *INESC*, Brasília, 10 de setembro de 2020.

ZIGONI, C. “PPA da crise: bonito no papel, inviável na prática”. *Ecodebate*, 2016. Disponível em: <<https://www.ecodebate.com.br/2016/02/22/ppa-da-crise-bonito-no-papel-inviavel-na-pratica-artigo-de-car-mela-zigoni/>>. Acesso em: 20 out de 2020.

Anexo

Roteiro de entrevista

Entrevistada: Matilde Ribeiro (Assistente Social; ativista política brasileira, com atuação no movimento negro, das mulheres negras e feminista; professora Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-brasileira (Unilab); foi ministra-chefe da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR) entre 2003 e 2008.

Bloco 1 (Sobre o entrevistado)

- Como foi sua trajetória até a SEPPIR?
- Qual o lugar da questão racial dentro do PT?

Bloco 2 (O processo de Construção da SEPPIR)

- Em 2002, um dos pontos que marcaram a campanha do PT foi a questão racial. No entanto, a criação da SEPPIR não foi anunciada conjuntamente com os outros ministérios à época, causando questionamentos. Como se deu esse processo de criação? Qual foi o grau de envolvimento e participação social?
- A SEPPIR apresentou um marco importante no que diz respeito à promoção da igualdade racial, sendo a primeira estrutura ministerial criada exclusivamente para esta finalidade. Nesse sentido, a temática da desigualdade racial passou a ser tratada de outra maneira, com um aspecto mais transversal?
- O fato da SEPPIR ter sido uma secretaria com status de ministério e não um ministério propriamente dito, afetou muito as negociações com outros ministérios, pensando principalmente nas negociações para a implementação de políticas?

- A SEPPIR teve alguma ação no sentido de promover o Estatuto da Igualdade Racial?

Bloco 3 (A questão quilombola - Programa Brasil Quilombola)

- A questão quilombola e as políticas públicas implementadas até o surgimento da SEPPIR não apresentavam um caráter transversal, ficando muito restritas à área da cultura. O PBQ, sob coordenação da SEPPIR, trouxe um novo olhar para a política quilombola? Em quais aspectos?
- A coordenação geral do Programa era de responsabilidade da SEPPIR, que atuava em conjunto com os 11 ministérios que compunham o seu Comitê Gestor. Tendo em vista o caráter descentralizado e ao mesmo tempo sistêmico das ações propostas pelo programa, ocorriam sobreposições de ações?
- O programa como um todo dependia do funcionamento da Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial e, no limite, do próprio funcionamento da gestão governamental como um todo, dado o seu caráter transversal e sistêmico. Ao passo que isso pode criar problemas, também pode ser um caminho para o fortalecimento institucional, pensando tanto no direcionamento de políticas universais para determinados segmentos quanto a criação de políticas exclusivamente pensadas para quilombolas?

Bloco 4 (Processo destituente)

- A construção da SEPPIR e a alocação da questão racial em uma esfera transversal pode ser entendida como uma mudança institucional, trazendo um novo lugar para a desigualdade racial. A SEPPIR conseguiu levar essa necessidade de enfrentar a desigualdade racial em todas as esferas da vida social? Como você enxerga tal processo?
- De que forma você analisa a atuação da SEPPIR nos governos Dilma?
- Qual a diferença, na sua opinião, na forma como os governos Dilma e Temer lidaram com a SEPPIR e a questão racial?
- Você identifica alguma relação entre as formas como os governos Temer e Bolsonaro lidaram/lidam com a questão racial?