



*POLÍTICAS PÚBLICAS E OS QUILOMBOS NO  
BRASIL: da Colônia ao Governo Michel  
Temer*

*Cássius Dunck Dalosto<sup>1</sup>*

*João Augusto Dunck Dalosto<sup>2</sup>*

**Resumo**

Este artigo busca discutir as políticas públicas destinadas às comunidades quilombolas do período colonial até o governo Michel Temer. Para tanto, em um primeiro momento, faz uma análise do conceito do quilombo histórico e o processo de bloqueio do campesinato brasileiro do acesso à terra, buscando evidenciar a violência historicamente sofrida pelos quilombolas e o campesinato negro brasileiro. Posteriormente, faz uma reflexão sobre o processo de ressignificação do conceito de quilombo e a genealogia do resgate do termo quilombo na constituição brasileira e as suas normatizações infraconstitucionais posteriores. Por fim, realiza a análise histórica das políticas públicas destinadas às comunidades quilombolas brasileiras do período colonial até o governo do presidente Michel Temer.

**Palavras-chave:** Quilombo, políticas públicas, direitos, campesinato.

<sup>1</sup> Bacharel em Direito, Mestrado em Direito Agrário pela Universidade Federal de Goiás (UFG), Professor da Universidade Estadual de Goiás (UEG). E-mail: cdalosto@gmail.com / Endereço: Universidade Estadual de Goiás - UEG: BR 153 Quadra Área, Km 99, Anápolis – Goiás. CEP. 75132-903

<sup>2</sup> Bacharel em Engenharia Civil, Mestre em Desenvolvimento e Planejamento Territorial pela Pontifícia Universidade Católica de Goiás (PUC-GO), Professor da Universidade do Estado de Mato Grosso (UFMT). E-mail: dunckdalosto@gmail.com / Endereço: Universidade do Estado de Mato Grosso - UFMT: Campus Nova Xavantina - Av. Prof. Dr. Renato Figueiro Varella - Antiga FAB - Nova Xavantina - Mato Grosso. CEP 78690-000

## **THE PUBLIC POLICIES AND THE QUILOMBOS IN BRAZIL: from colony to Michel Temer government**

### **Abstract**

This article searches to discuss public policies aimed at quilombolas communities from the colonial period up to the Michel's Temer government. Therefore, at first, an analysis is made of the concept of the historical quilombo and the blocking process of the Brazilian peasantry from the access to land, seeking to evidence the violence historically suffered by the quilombolas and the Brazilian black peasantry. Subsequently, a reflection is made about the process of redetermination of the concept of quilombo and the genealogy of the rescue of the term quilombo in the Brazilian constitution and its later underconstitution legal definitions. Finally, is made the historical analysis of the public policies aimed at the Brazilian quilombola communities from the colonial period until the government of President Michel Temer.

**Keywords:** Quilombo, public policies, rights, peasantry.

### **1 INTRODUÇÃO**

Este artigo busca discutir, de maneira geral, as políticas públicas destinadas às comunidades quilombolas brasileiras do período colonial até o governo do atual presidente da república, Michel Temer, buscando estabelecer padrões de comportamento do Estado brasileiro em face dessas comunidades.

Para tanto, primeiramente é feita uma análise do conceito de quilombo histórico (existente durante o período escravocrata), da questão do bloqueio do campesinato do acesso à terra no Brasil e do conceito de quilombo na atualidade, buscando evidenciar os distanciamentos entre o conceito histórico e o atual e demonstrar por qual motivo, na atualidade, é de três mil o número de comunidades quilombolas reconhecidas pelo Estado brasileiro.

Na sequência, é efetuada uma breve explicação do conceito de políticas públicas e realizada a análise especificamente das políticas públicas do Governo Federal destinadas às comunidades quilombolas brasileiras, com as devidas críticas, com ênfase, ao final, ao atual governo do presidente Michel Temer.

## **2 O QUILOMBO NO PASSADO E NO PRESENTE**

Após o processo de descobrimento<sup>3</sup> (que segundo a história oficial ocorreu no ano de 1500), os portugueses, no período colonial, deram início ao processo de conquista<sup>4</sup> e colonização<sup>5</sup> do território brasileiro (DUSSEL, 1993). Para dar cabo dessa empreitada, diante da abundância de terras e com a falta de mão de obra para o trabalho, utilizou-se a mão de obra africana, que foi escravizada e trazida à força para o Brasil.

Esse processo de dominação e colonização partia da lógica de que os africanos e os povos indígenas eram irracionais (bárbaros, selvagens ou animais) e, portanto, um Si-mesmo, um Outro, que não é visto como igual (é um ser, mas não humano da forma como deveriam ser os humanos segundo a lógica dos europeus). Tendo em vista essa forma de pensar dos europeus da época, eram justificáveis a sujeição, a alienação, o subjugamento desses Outros como coisa, como instrumento e, portanto, passíveis de serem escravizados ou aniquilados caso não convertidos à religião ou ao modelo de pensamento europeu. (DUSSEL, 1993; LANDER, 2005).

Ainda segundo a lógica europeia da época, os indígenas e os africanos eram incapazes de ter qualquer espécie de posse, propriedade ou direitos sobre os bens e terras que utilizavam, porque eram irracionais. Assim, os portugueses afirmaram, como seu, o direito de se apropriarem de tudo o que era existente na colônia (inclusive das pessoas), independentemente de qualquer tipo de ocupação ou uso existente pelos indígenas e negros (DUSSEL, 1993; SENENT DE FRUTOS, 2004).

Apesar da existência desse processo de inferiorização, em relação aos negros e indígenas, sempre houve luta e resistência por parte desses grupos oprimidos. No caso dos negros

---

<sup>3</sup> Entende-se por “[...] ‘descobrimento’ a experiência também estética e contemplativa, aventura exploratória e até científica de conhecer ‘o novo’, que a partir de uma ‘experiência’ [...]” rompeu com a representação do mundo europeu como uma das Três Partes da Terra (DUSSEL, 1993, p. 32-33).

<sup>4</sup> Entende-se por conquista o processo de dominação das pessoas, ou seja, dos índios. (DUSSEL, 1993).

<sup>5</sup> Por colonização entende-se o processo de colonização da vida cotidiana, ou seja, de dominação não mais exclusivamente pela via da violência, mas sim por uma práxis erótica, pedagógica, cultural, política e econômica, “[...] quer dizer, do domínio dos corpos pelo machismo sexual, da cultural, de tipos de trabalhos, de instituições criadas por uma nova burocracia política, etc., dominação do Outro.” (DUSSEL, 1993, p. 50).

escravizados, a condição feitorizada não era aceita de forma pacífica, existindo diversas estratégias de resistência, como: “A oposição ao trabalho, [...] o trato ruinoso dos animais e das ferramentas, a incúria, a subserviência fingida, o banzo, os suicídios, os abortos forçados, os justicamentos, a revolta, a insurreição e, principalmente, as fugas e os quilombos.” (DALOSTO, 2016, p. 13).

O quilombo, durante o período escravocrata, de forma simplificada, era o local onde negros escravizados fugidos, individual ou coletivamente, se reuniam e formavam uma comunidade. (REIS, 1995-1996; FIABANI, 2012).

Considerando que o negro escravizado era propriedade, os quilombos eram declarados ilegais e combatidos pela sociedade escravocrata, inclusive pelo Estado colonial e imperial. Na qualidade de organização social clandestina, a vida nos quilombos não era fácil, mas, apesar dos possíveis conflitos internos entre os próprios quilombolas, as evidências apontam que eram melhores que a vida no cativeiro. De fato, os quilombos eram uma solução precária à vida no cativeiro, uma vez que o sistema social opressivo não permitia o seu livre desenvolvimento e dificultava as suas formas e ferramentas de sobrevivência. (CARVALHO, 2013). Explica Reis (1995-1996, p. 20): “A pressão militar era constante. Daí terem sido poucos os quilombos que sobreviveram por longo tempo [...]. Em geral os quilombos eram flutuantes e móveis”.

Perante esse constante sistema repressivo, não eram comuns grandes quilombos. Geralmente eram formados por poucas pessoas e em locais próximos aos engenhos, das fazendas, lavras e cidades, todavia, em locais protegidos, praticando, no geral, o banditismo, o comércio, a extração de drogas do sertão, a extração clandestina de minérios e, em menor escala, a agricultura, entre outras atividades (REIS, 1995-1996; GENNARI, 2011; FIABANI, 2012; YABETA; GOMES, 2013).<sup>6</sup>

Esse, pois, é basicamente o conceito histórico de quilombo. Todavia, para entendermos de forma adequada os quilombolas no presente, outros elementos devem ser analisados. Um desses elementos é o bloqueio do acesso à terra ao campesinato brasileiro pe-

<sup>6</sup> Alerta-se o leitor que o conceito de quilombo apresentado se mostra superficial e sem grandes reflexões sobre as suas características e contradições das diversas formas de aquilombamento.

las elites políticas e econômicas e pelo Estado, que existe desde o período escravagista e ainda persiste. (DALOSTO, 2016).

Para entendermos a relação desse processo de negação do acesso a terra com as atuais comunidades quilombolas, devemos revisitar o período escravocrata. Vale lembrar que desde o século XVIII, no Brasil, o campesinato livre já era majoritariamente negro. Do total da população recenseada em 1872, 40,74% da população livre era preta ou parda, sendo que outros 15,21% dos pretos e pardos eram escravos, totalizando 57,2% de pessoas pretas ou pardas no Brasil em 1872. Ressalta-se que o fim da escravidão se deu em 13 de maio de 1888. (DALOSTO, 2016).

O fim da escravidão não acarretou qualquer mudança para esse campesinato já negro, assim como não houve qualquer compensação para os então ex-cativos, que, após serem libertados, basicamente passaram também a integrar esse campesinato negro livre ou morar nos subúrbios das grandes cidades.

A legislação fundiária brasileira, de forma ampla, sempre teve um caráter excludente, pois não reconhecia as posses coletivas dos povos tradicionais (indígenas, quilombolas etc.) e até impedia que pessoas sem influência política e/ou sem recursos mantivessem a posse ou a propriedade da terra que ocupavam. Isso é verificado mesmo após a independência brasileira, visto que as elites locais assumiram o governo e mantiveram estruturas de poder semelhantes às utilizadas pelos colonizadores, não criando governo efetivamente inclusivo, dominando o restante da população. (ÁVILA SANTA-MARÍA, 2011).

Durante o período colonial prevaleceu o instituto das sesmarias, que não eram concedidas à população livre, pobre e sem apoio político. Posteriormente, no período imperial, foi aprovada a Lei de Terras (Lei nº 601/1850), que também tinha um caráter excludente, não assistindo as pessoas livres e pobres. (DALOSTO, 2016; SILVA, L., 2008).

Na República Velha, a legislação sobre a questão fundiária passou para a competência dos Estados Federados (Art. 68 da Constituição de 1891), aumentando o poder político das elites locais, os coronéis, que basicamente eram latifundiários. Já com o Estado Novo houve um processo de incentivo à colonização do interior do país, mediante o assentamento de colonos em áreas ainda não ocu-

padas do território nacional. Não houve interesse político por parte do Estado brasileiro, à época, de combater as grandes propriedades já existentes, focando nas áreas inabitadas. (LINHARES; SILVA, 1999).

Por fim, durante a ditadura militar existiu e perdura até os dias atuais uma aliança entre o agronegócio<sup>7</sup> e o latifúndio brasileiro, tendo em vista que, para a produção extensiva de monoculturas destinadas à exportação, mostra-se a necessidade de grandes extensões de terra (latifundiários) e grande quantidade de maquinários, insumos e agrotóxicos (DELGADO, 2005; MAIA, 2013). Nesse caso, voltou-se a reforçar o latifúndio, mantendo-se a estrutura do sistema fundiário injusto do passado ainda nos dias atuais. Ressalta-se que nem mesmo a previsão em lei dos conceitos de latifúndio, minifúndio,<sup>8</sup> a Reforma Agrária no Estatuto da Terra (Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964), que buscava racionalizar a estrutura fundiária brasileira, e, posteriormente, a própria previsão da Reforma Agrária como mandamento constitucional (art. 84º a 189º da Constituição da República Federativa do Brasil - CRFB) e elaboração de uma lei específica regulamentando a Reforma Agrária (Lei nº 8.629/93) foram suficientes para alterar essa conjuntura de concentração fundiária e bloqueio do acesso a terra.

Portanto, o campesinato brasileiro (majoritariamente negro), de maneira geral, sempre foi bloqueado em seu acesso seguro à terra, sendo a mobilidade ou a subordinação a algum senhor ou dono da terra uma constância. Como se verá adiante, é esse campesinato negro, resistente, que representa parcela das atuais comunidades quilombolas brasileiras.

Mas como o quilombo, que não existia mais juridicamente<sup>9</sup> desde a abolição da escravidão no Brasil, ressurgiu no art. 68º dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB) de 1988? Segundo Arruti (2008), são duas frentes de luta distintas que ex-

<sup>7</sup> O agronegócio no Brasil é a agricultura que produz com a utilização de maquinários (tratores, colheitadeiras, plantadeiras etc.) e a utilização de insumos industrializados (adubos e agrotóxicos) em grandes extensões de terras.

<sup>8</sup> Tanto o latifúndio como o minifúndio são combatidos pela legislação, devendo haver, nestes casos, atuação do Estado, previsto em lei como males (art. 11, § 2º do Estatuto da Terra).

<sup>9</sup> O quilombo, em termos históricos e jurídicos, deixou de existir com o fim da escravidão pelo fato de, por definição, ser local de reunião de escravos fugidos.

plicam a genealogia desse artigo na Constituição: a primeira é o de ressignificação do conceito de quilombo durante a história brasileira e a segunda refere-se aos militantes de uma reforma agrária ampla e aos estudos sociológicos sobre os camponeses no Brasil.

Com relação à primeira frente de luta, a escolha do termo quilombo na constituição no art. 68º dos ADCT não se deu despropositadamente. Após a abolição da escravidão, o termo quilombo é ressignificado com o passar do tempo. Inicialmente, quilombo é associado à resistência cultural negra, local onde negros africanos buscavam resgatar a cultura africana. Posteriormente, principalmente tendo como base as teorias marxistas, o quilombo passa a ter uma conotação de símbolo de resistência política, como um modelo revolucionário de resistência popular contra as elites. Por fim, como um local de fraternidade de pessoas que eram perseguidas por questões religiosas, recreativas, esportivas etc. (ARRUTI, 2008).

Já com relação à segunda frente de luta, relativa à reforma agrária e aos estudos sociológicos sobre o camponês no Brasil, batalhava-se para que formas específicas de apossamento das terras também fossem contempladas no processo de reforma agrária a ser prevista na CRFB. Propunha-se que o apossamento coletivo das terras, como é o caso dos indígenas e dos quilombolas, que não possuem um vínculo de posse exclusiva da terra, até então não reconhecido juridicamente, também fosse reconhecido como legítimo e protegido pelo Estado brasileiro, em contraposição ao modelo liberal-individualista de propriedade privada, até então basicamente o único modelo efetivamente reconhecido na legislação, que preconiza o uso, gozo e disposição de maneira exclusiva.

Essas duas frentes de luta não passaram despercebidas pela Constituinte de 1986-1988,<sup>10</sup> impulsionadas ainda em decorrência da proximidade do centenário da abolição da escravidão no Brasil e pela atuação dos movimentos negros organizados. Vale ressaltar que o termo quilombo foi resgatado durante as discussões da Constituinte de 1986-1988 e foi prevista a proposta de titulação coletiva

---

<sup>10</sup> Entre 1986 e 1988 foram realizadas eleições gerais para a eleição de deputados e senadores que iriam compor o Congresso Nacional (Câmara de Deputados e Senado) e a Assembleia Nacional Constituinte, que seria responsável por elaborar a nova constituição do Estado brasileiro após o período ditatorial militar (1964-1985). Assinale-se que os trabalhos da Constituinte finalizaram em 5 de outubro de 1988, com a proclamação da nova constituição (VERSIANI, 2010).

dos territórios ocupados pelas então chamadas comunidades remanescentes de quilombos.

O certo é que depois de todos os embates na Assembleia Constituinte consagrou-se na CRFB o art. 68º dos ADCT com a seguinte redação: “Aos remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos”. (BRASIL, 1988).

A despeito da positivação na constituição, o art. 68º dos ADCT não teve aplicação imediata. Apenas em 1990 a Fundação Cultural Palmares (FCP) apresentou a primeira definição do que seriam comunidades quilombolas, como sendo as comunidades negras que apresentassem resíduos arqueológicos de conteúdos etnográficos e culturais de seus antepassados. (ARRUTI, 2008). Essa primeira definição, apesar de ser uma tentativa de dar aplicabilidade ao artigo da constituição, pautou-se exclusivamente em uma perspectiva culturalista de quilombo, vinculado ao conceito histórico, desconsiderando totalmente o processo de formação do campesinato negro no período escravocrata e Pós-Abolição. (DALOSTO, 2016, p. 97).

A primeira efetiva regulamentação do art. 68º dos ADCT ocorreu somente em 2001, no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, com o Decreto nº 3.912, de 10 de setembro de 2001. Segundo esse decreto, era responsabilidade da FCP realizar todos os procedimentos de identificação, demarcação e titulação dos territórios das comunidades remanescentes de quilombos (art. 1º, caput). Todavia, apenas podiam ser titulados territórios ocupados por comunidades quilombolas que estavam fixadas no mesmo território pelo menos desde 5 de outubro de 1888 (pouco mais de três meses após a Abolição), mostrando-se totalmente restritivo, pois, novamente, desconsiderava a dinâmica do campesinato negro no Pós-Abolição. (DALOSTO, 2016, p. 97).

Esse decreto vigorou até 2003. No governo do presidente Luís Inácio Lula da Silva, que era mais articulado com a sociedade civil e pautado pela atualização semântica do termo quilombo, é editado o Decreto nº 4.887, de 20 de novembro de 2003, com a seguinte definição de remanescente de quilombo, desvinculada do conceito histórico:

Art. 2º Consideram-se remanescentes das comunidades dos quilombos, para os fins deste Decreto, os grupos étnico-raciais, se-

gundo critérios de auto-atribuição, com trajetória histórica própria, dotados de relações territoriais específicas, com presunção de ancestralidade negra relacionada com a resistência à opressão histórica sofrida.

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

Essa nova definição alinhou-se com a Convenção nº 169/1989 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), que ainda nem havia sido ratificada no ordenamento jurídico nacional,<sup>11</sup> no sentido de que a identidade dos povos tradicionais, autóctones ou originários se dá pelo autorreconhecimento de que sua cultura e estrutura social são diversas da cultura nacional (art. 1º da Convenção nº 169/1989 da OIT) (DALOSTO, 2016).

Além do argumentado anteriormente, a definição apresentada no decreto regulamentador mostra-se pertinente pelos seguintes motivos:

- 1) A não necessidade de comprovação da condição de ex-comunidade quilombola em termos históricos;
- 2) A utilização da expressão “relações territoriais específicas”. Não houve a indicação de uma forma específica de ocupação do território. Não existia um “engessamento jurídico” sobre a forma como ocorreu a ocupação desse território (simples ocupação, doação, compra, herança etc.), abarcando qualquer forma de apossamento das terras diverso do modelo individualista de propriedade privada (ARRUTI, 2008, p. 328);
- 3) A utilização da expressão “presunção de ancestralidade negra relacionada com a resistência à opressão histórica sofrida”. Não se fala em resistência à escravidão. Esse elemento é importante, pelo fato de que, se considerarmos todo o processo de desagregação da escravidão e o desenvolvimento do campesinato brasileiro, a luta de comunidades com territorialidades específicas para manter-se na posse da terra pode e deve ser entendida, evidentemente, como “resistência à opressão historicamente sofrida”. (DALOSTO, 2016, p. 99-100).

A partir dessa nova definição de comunidades quilombolas no Brasil – mais inclusiva que a anterior – e do processo de tomada de consciência de direitos pelo processo de militância, diversas comunidades buscaram a sua certificação junto à FCP, que é o órgão

<sup>11</sup> A Convenção nº 169/1989 da OIT foi incorporada ao direito brasileiro por meio do Decreto nº 5.051/2004..

responsável pelo reconhecimento das comunidades quilombolas no Brasil (§ 4º, Art. 3º do Decreto nº 4.887/2003). Assinale-se que, até 2 de outubro de 2017, nº 2.961 comunidades remanescentes de quilombos já haviam sido certificadas.<sup>12</sup>

Portanto, a partir do cenário apresentado, e dada a grande quantidade de comunidades quilombolas já certificadas no Brasil, percebe-se que as atuais comunidades quilombolas são provenientes, basicamente, das comunidades camponesas negras existentes desde o período escravocrata e do processo de desagregação da escravidão que tiveram e ainda têm o seu acesso à terra bloqueados, tendo em vista que, atualmente, na sua grande maioria, não possuem a propriedade das terras que ocupam. São pouquíssimas as comunidades quilombolas que efetivamente são oriundas de antigos quilombos existentes desde o período escravocrata.

### **3 OS QUILOMBOLAS E AS POLÍTICAS PÚBLICAS NA HISTÓRIA BRASILEIRA**

Política pública, neste texto, é entendida como a ação ou projeto desenvolvido pelo Estado ou pela sociedade civil com vistas a resolver um problema público (HÖFLING, 2001, p. 31). Como se busca aqui, discutir as políticas públicas estatais, não serão analisadas possíveis políticas públicas planejadas e executadas pela sociedade civil.<sup>13</sup>

A partir do conceito anteriormente apresentado, podemos dizer que a primeira política pública estatal destinada aos quilombolas no Brasil foi repressiva, de perseguição e destruição das comunidades quilombolas, executada durante o período escravocrata. Ressalta-se que, para a efetivação dessa política, inclusive, criou-se um cargo público, o Capitão-do-Mato, que tinha como finalidade precípua perseguir negros escravizados fugidos e destruir ou dismantelar quilombos. (REIS, 1996).

Após a abolição da escravidão houve um período de praticamente cem anos de vazio legislativo no tocante à questão quilom-

---

<sup>12</sup> Dado disponível em: <<http://www.palmares.gov.br/comunidades-remanescentes-de-quilombos-crqs>>. Acesso em: 15 nov. 2017.

<sup>13</sup> A título de exemplo, uma ação da sociedade civil que poderia ser considerada como política pública ocorreu no final do período escravocrata, em que os chamados abolicionistas auxiliavam na fuga em massa de escravos, inclusive financiando quilombos. (FIABANI, 2012).

bola. Com o fim da escravidão e a não mais existência jurídica de escravos, as então comunidades chamadas de quilombolas deixaram de ser quilombos, porque os seus membros não mais podiam ser considerados como escravos fugidos. Conseqüentemente, não houve qualquer política pública destinada especificamente para essas comunidades que, apesar de existirem de fato, não necessariamente se reconheciam ou eram reconhecidas como comunidades quilombolas. (DALOSTO, 2016).

Nesse período de cem anos pode-se dizer que houve políticas repressivas contra as populações negras, como a lei contra a vadiagem existente no Rio de Janeiro ou a proibição do culto a religiões de matriz africanas e a continuidade da negação do acesso à terra aos camponeses. Todavia, essas políticas destinavam-se de forma geral a todos os indivíduos negros, fruto do racismo ainda persistente na sociedade brasileira. (FLAUZINA, 2006).

Apenas com a Constituição de 1988 criaram-se duas novas políticas exclusivas para as comunidades quilombolas, sendo: 1) a política de tombamento de todos os documentos e detentores de reminiscências históricas dos antigos quilombos (§ 5º do art. 216º); 2) a política que obriga o Estado a titular coletivamente os territórios das comunidades remanescentes de quilombos (art. 68º dos ADCT).

Além dessas duas políticas específicas, a Constituição determinou a proteção da cultura afro-brasileira (§ 1º do art. 215º) e considerou como patrimônio cultural brasileiro as formas específicas de criar, fazer e viver dos povos tradicionais (art. 216º, caput, e inciso II), o que contempla as comunidades quilombolas.

Apesar de a política de reconhecimento das comunidades quilombolas e titulação de seus territórios estar positivada na Constituição, ela foi aplicada com muita morosidade e dificuldade, ganhando impulso apenas no governo Lula, que além de apresentar a atual conceituação de comunidade quilombola, também elaborou programas e projetos públicos voltados especificamente para as comunidades quilombolas.

Nesse sentido, a partir de 2003, com a nova conceituação de comunidade quilombola (menos restritiva que as anteriores), o Estado brasileiro teve de mudar a sua postura com relação a essas comunidades, passando do não reconhecimento de sua existência e de seus problemas para o reconhecimento explícito. (DALOSTO,

2016). Perante esse novo posicionamento de reconhecimento, com o tempo constatou-se que a grande maioria das comunidades quilombolas brasileiras era rural e vivia em situação de insegurança social, situação essa que ainda persiste.<sup>14</sup> Diante desse cenário, além da política de reconhecimento e de titulação do território, diversas outras políticas públicas foram direcionadas às comunidades quilombolas.

Para dar cabo a essa tarefa, o então governo Lula criou a Secretaria de Políticas de Promoção de Igualdade Racial da Presidência da República (Seppir) e foram instituídos o Programa Brasil Quilombola (PBQ) (lançado em 12 de março de 2004) e a Agenda Social Quilombola (lançada em 20 de novembro de 2007), como um desdobramento do PBQ, ambos coordenados pela Seppir (SILVA, G. M., 2008, p. 11-12).

A Agenda Social Quilombola, instituída pela Decreto Federal nº 6.261, de 20 de novembro de /2007, se consubstancia num plano de atuação governo federal, articulando diversas políticas públicas com o objetivo de alcançar as comunidades quilombolas brasileiras que, conforme já demonstrado, vivem em situação de insegurança social, agrupando 25 políticas específicas, com quatro eixos estratégicos principais: 1) acesso à terra; 2) infraestrutura e qualidade de vida; 3) inclusão produtiva e desenvolvimento local; e 4) direitos e cidadania (art. 2º).

O PBQ e a Agenda Social Quilombola foram mantidos e executados também durante o governo da presidenta Dilma Rousseff e, oficialmente, ainda é mantido pelo governo do presidente Michel Temer.<sup>15</sup>

Apesar de todos os avanços, os dados mostram que o governo federal não foi eficaz e eficiente na execução dessas políticas públicas em decorrência de pressões internas e externas ao governo. Um exemplo é o do PBQ, prevendo-se para os anos de 2004 a 2010 um

<sup>14</sup> Dados do Cadastro Único (CadÚnico) do Governo Federal relativos a janeiro de 2013 demonstram essa situação de insegurança social. Das 80 mil famílias quilombolas cadastradas, 79,78% eram beneficiárias do programa Bolsa Família e 74,73% estavam em situação de extrema pobreza (BRASIL, 2013, p. 16).

<sup>15</sup> No site do Ministério do Desenvolvimento Social consta que a Agenda Social Quilombola era uma das ações prioritárias da Secretaria Especial de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR) para o ano de 2017. Disponível em: <<http://www.seppir.gov.br/central-de-conteudos/noticias/2017/01-janeiro/seppir-define-aco-es-prioritarias-3>>. Acesso em: 15 nov. 2017.

orçamento de 1 bilhão de reais. Todavia, a execução foi bem abaixo do valor disponível.

Entre 2004 e 2007, por exemplo, o programa gastou apenas 32,8% do seu orçamento [do PBQ]. Em 2008, o Programa chegou a ter uma perda no volume de recursos orçados de R\$ 15,3 milhões. Neste contexto, a situação da principal ação reivindicada pelo movimento quilombola, relativa à regularização dos territórios de uso comum, foi ainda pior: o MDA só aplicou 21,75% do orçamento destinado. (ARRUTI, 2009, p. 80).

Outro dado importante é a morosidade do Estado no sentido de titular os territórios quilombolas. Segundo o Instituto Nacional de Reforma Agrária (INCRA) foram expedidos, até 5 de fevereiro de 2016, 210 títulos de propriedade relativos a 151 territórios, beneficiando 241 comunidades. Caso considerarmos apenas as comunidades quilombolas oficialmente reconhecidas pelo Estado (até outubro de 2017), observamos que somente perto de 8% das comunidades quilombolas possuem o seu território titulado.<sup>16</sup> Outro dado importante é que em 26 de setembro de 2016 havia 1.536 processos de titulação de territórios quilombolas em andamento no INCRA.<sup>17</sup> Portanto, apesar do grande número de processos existentes, nota-se que o procedimento é moroso em virtude da necessidade do pagamento de indenizações para os proprietários de terras localizadas nos territórios quilombolas.

Um último ponto de crítica às políticas do PBQ é de que todas as políticas previstas no plano, com exceção das políticas de reconhecimento e titulação dos territórios quilombolas, são políticas públicas gerais (destinadas a todo o território nacional). Referem-se à concessão verbas especiais para as comunidades quilombolas, tendo em vista que, no geral, essas comunidades se encontram em situação de elevado grau de insegurança social, necessitando, portanto, de maior atenção do Estado. O problema é que apenas a expansão de políticas gerais para as comunidades quilombolas acaba por ocasionar o desrespeito do Estado com relação a essas comunidades, pois não considera as suas formas específicas de criar, fazer e viver e situações históricas específicas (DALOSTO, 2016).

<sup>16</sup> Dados disponíveis em: <<http://www.incra.gov.br/estrutura-fundiaria/quilombolas>>. Acesso em: 15 nov. 2017.

<sup>17</sup> Dados disponível em: <<http://www.incra.gov.br/sites/default/files/incra-processosabertos-quilombolas-v2.pdf>>. Acesso em: 15 nov. 2017.

A destinação de políticas públicas gerais de forma indiscriminada para as comunidades quilombolas, conforme proposto por Bourdieu (1989), acarreta uma violência simbólica por parte do Estado contra essas comunidades. Isto se dá pelo fato de que o Estado, ao planejar as suas políticas públicas, o faz a partir de um arcabouço representativo individual-liberalista, que é o padrão nacional. Nesses termos, ao não fornecer às comunidades quilombolas uma educação formal mínima e por não oferecer condições para que as famílias e indivíduos quilombolas consigam alcançar documentações mínimas exigidas para acessar essas políticas públicas (CPF, título de eleitor etc.), o Estado está violentando essas comunidades (DALOSTO, 2016, p. 160-161).

Um problema eminentemente político, de falta de interesse estatal em resolver essas questões que são de sua responsabilidade, é dissimulado em questões jurídicas ou técnicas no sentido de que seria culpa dos quilombolas não participarem dessas políticas de forma mais efetiva, por não cumprirem os requisitos mínimos exigidos na lei e nos regulamentos. Neste caso, o Estado, ao não atuar em prol da busca de solução para essas questões que impedem os quilombolas de participar das políticas públicas, está na verdade impedindo-os de participar, violentando-os, perpetuando a insegurança social (DALOSTO, 2016, p. 160-161).

Apesar dos problemas apontados, podemos dizer que houve avanços significativos na questão quilombola durante os governos Lula e que foram mantidos no governo Dilma Rousseff.

Já com relação ao governo do presidente Michel Temer, logo em seu início, ainda durante o seu período provisório, foram realizadas diversas alterações na estrutura da Presidência da República. Dentre essas alterações as mais importantes foram as introduzidas pela Medida Provisória nº 726/2016, que foi convertida na Lei nº 13.341/2016, que no tocante à questão quilombola extinguiu ministérios fundamentais, como o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e o Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial, da Juventude e dos Direitos Humanos (MMIRDH) (Art. 1º, incisos V e VI), e transformou o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) em Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário (MDSA) (Art. 2º, inciso V). As competências do MDA foram transferidas para o MDSA, e as competências do MMIRDH

passaram para o Ministério da Justiça e Cidadania, com exceção das políticas para a juventude (Art. 6º, incisos IV e V).

Mais recentemente, foi aprovada a Lei Federal nº 13.502, de 1º de novembro de 2017, que novamente alterou a estrutura da Presidência da República. O Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário passou a ser apenas Ministério do Desenvolvimento Social, sendo que as competências de “[...] promover o desenvolvimento sustentável do segmento rural constituído pelos agricultores familiares” e a “[...] delimitação das terras dos remanescentes das comunidades dos quilombos e determinar as suas demarcações.” (art. 3º, incisos IV e V), que até então eram do MDSA (extinto), passaram a ser da Casa Civil.

Ressalta-se que, caso efetivamente haja o interesse político na superação das mazelas herdadas da colonização nas Américas, é necessário que efetivamente ocorra a inclusão social e que a “[...] diversidade de problemas históricos” seja reconhecida e combatida. Neste caso, para que o Estado possa dar conta dessa diversidade e para atender às mais diversas frentes de luta, mostra-se essencial uma estrutura governamental extensa e especializada.

Si esta reflexión la hacemos en relación a todos y cada uno de los derechos establecidos en la Constitución, nos dará como resultado un estado que tiene que ser grande, complejo y especializado. Desde esta perspectiva, la inversión social en la satisfacción de derechos, la multiplicación de ministerios y de burocracia estatal no necesariamente es un desatino. (ÁVILA SANTAMARÍA, 2011, p. 68-69).

O governo Temer, ao extinguir diversos Ministérios que tinham como escopo principal a efetivação dessa tarefa de superar a miséria e garantir a inclusão, acaba por considerar problemas totalmente diversos como se fossem iguais. Um exemplo claro é o do antigo MDA, voltado à proteção, estímulo e desenvolvimento em especial da agricultura familiar e reforma agrária, coordenando diversas políticas públicas nesse sentido. Com a sua extinção e a transferência de suas competências para o então MDSA, que agora passaram a ser da Casa Civil, que basicamente é um Ministério de consultoria e edição dos documentos oficiais do Presidente da República, sem qualquer expertise na questão quilombola ou da agricultura familiar, retira-se o foco principal existente de incentivo ao desenvolvimento da agricultura familiar e a alteração fundiária brasileira como antes ocorria, em especial pelo bloqueio histórico de acesso

à terra pelo campesinato brasileiro e por uma grande ausência de políticas públicas para o auxílio desse grupo da população brasileira.

Além da alteração na estrutura da presidência da República, mostra-se preocupante a base política do atual presidente, que fundamentalmente é formada por defensores de pautas conservadoras. Com essa mudança profunda de base política, a agenda formal do Governo Federal voltou-se explicitamente para um posicionamento neoliberal, conforme pode ser percebido nas propostas legislativas defendidas e encabeçadas pela Presidência da República: o teto no gasto das contas públicas (Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016), a aprovação da terceirização irrestrita (Lei nº 13.429, de 31 de março de 2017), a Reforma Trabalhista (Lei Federal nº 13.467, de 13 de julho de 2017), o PL nº 6442, de 8 de novembro de 2016, que institui normas reguladoras do trabalhador rural, permitindo, por exemplo, o pagamento do trabalhador com moradia e alimentação, a Proposta de Emenda à Constituição nº 287, de 5 de dezembro de 2016, que reforma a Previdência Social, entre outras propostas legislativas.

Nesse caso, apesar de até o momento não ter havido explicitamente a revogação de direitos ou abandono das políticas destinadas às comunidades quilombolas, há um movimento de perda ou flexibilização de direitos que pode afetar essas comunidades, mesmo que de forma indireta.

#### **4 CONCLUSÃO**

Com base no apresentado, podemos dizer que as políticas públicas voltadas para as comunidades quilombolas no Brasil podem ser divididas em quatro fases.

A primeira é a fase da política de repressão do Estado contra as comunidades quilombolas, que existiu durante o período escravocrata da história brasileira.

A segunda fase foi a de ausência de políticas por parte do Estado especificamente no tocante a comunidades quilombolas, que compreendeu o período do final da escravidão até a positivação da Constituição de 1988. Nessa fase existiam diversas ações estatais contrárias às populações negras no Brasil, como foi o caso de não proteção das comunidades camponesas negras, a criminalização dos

negros e a perseguição dos locais de cultos religiosos de matriz africana.

A terceira fase é a de discussão e positivação na Constituição Federal do direito de tombamento dos sítios históricos dos quilombos (históricos), proteção da cultura específica das comunidades quilombolas e de titulação dos territórios das comunidades e os momentos posteriores até o governo do ex-presidente Luís Inácio Lula da Silva. Nessa fase, apesar da positivação no texto jurídico maior do Estado, a efetiva execução dessas políticas mostrou-se problemática, pela sua simples inaplicabilidade ou pela criação de mecanismos normativos e institucionais que tornavam de difícil efetivação esses direitos, em especial o de titulação dos territórios quilombolas.

A quarta fase foi a de criação de mecanismos jurídicos institucionais que buscaram angariar condições mínimas de aplicação dos direitos previstos na Constituição Federal e a criação de programas e políticas públicas específicas para as comunidades quilombolas, visando garantir não só os direitos específicos das comunidades quilombolas, como a essas comunidades todos os outros direitos fundamentais previstos na Constituição Federal.

Podemos dizer que esta última fase ainda está ocorrendo, tendo em vista que, apesar dos retrocessos vividos no atual governo do presidente Michel Temer, ainda não houve um efetivo desmonte das instituições, instrumentos normativos e das políticas destinadas à concretização de políticas para as comunidades quilombolas.

Todavia, consoante o atual posicionamento político (conservador) do presente governo e a conseqüente alteração da agenda institucional do Palácio do Planalto, além da já aprovada contenção de gastos do Governo Federal, não há perspectiva de avanço nas políticas sociais. Contrariamente, vislumbra-se a grande possibilidade de haver maiores retrocessos nas políticas públicas destinadas às comunidades quilombolas brasileiras, inclusive com a perspectiva de criação de maiores dificuldades para acesso a políticas já existentes.

Considerando-se que a maioria das políticas destinadas às comunidades quilombolas consubstancia-se em políticas gerais que possuem alcance especial nas comunidades quilombolas, em razão de essas comunidades viverem em uma situação de insegurança social em um grau elevado, é possível afirmar que a diminuição e/ou a alteração nas políticas públicas nacionais do Governo Federal serão

sentidas e afetarão de forma qualitativamente para pior a vida também nas comunidades quilombolas.

Com o desmonte na estrutura especializada do governo Michel Temer e a entrada na agenda formal do Governo Federal de diversas pautas conservadoras, antes existentes apenas entre grupos sociais e políticos mais conservadores, é razoável afirmar que as políticas públicas destinadas à superação da miséria e à inclusão sofreram e sofrerão mais limitações, o que certamente acarretará uma piora nas condições de vida das comunidades quilombolas brasileiras e um possível retrocesso nos diversos avanços conseguidos na questão quilombola nos últimos anos.

## REFERÊNCIAS

ARRUTI, J. M. Políticas públicas para quilombos: terra, saúde e educação. PAULA, M. de; HERINGER R. (Org.). Caminhos convergentes: Estado e Sociedade na superação das desigualdades raciais no Brasil. Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Boll, ActionAid, 2009.

\_\_\_\_\_. Quilombos. In: PINHO, O.; SANSONE, L. (Org.). Raça: perspectivas antropológicas. Salvador: EDUFBA, 2008.

ÁVILA SANTAMARÍA, R. El neoconstitucionalismo transformador: el estado y el derecho en la Constitución de 2008. Quito: Abya-Yala, 2011.

BOURDIEU, P. O poder simbólico. Tradução de Fernando Tomaz. Rio de Janeiro: Bertrand, 1989.

BRASIL. Secretaria de Políticas de Promoção e Igualdade Racial. Secretaria de Políticas para Comunidades Tradicionais. Guia de Políticas Públicas para comunidades tradicionais quilombolas: Programa Brasil Quilombola. Brasília, DF: Seppir, 2013.

CARVALHO, J. M. de. Cidadania no Brasil. 17. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013.

DALOSTO, C. D. Políticas públicas e direitos quilombolas no Brasil: o exemplo Kalunga. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016.

DELGADO, G. C. A questão agrária no Brasil: 1950-2003. In: JACCOUD, L. (Org.). Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo. Brasília, DF: IPEA, 2005. p. 51-90.

- DUSSEL, E. 1492: o encobrimento do outro: a origem do “mito da Modernidade”. Tradução de Jaime A. Clasen. Petrópolis, RJ: Vozes, 1993.
- FIABANI, A. Mato, palhoça e pilão: o quilombo, da escravidão às comunidades remanescentes (1532-2004). São Paulo: Expressão Popular, 2012.
- FLAUZINA, A. L. P. Corpo negro caído no chão: o sistema penal e o projeto genocida do Estado Brasileiro. 2006. 145 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2006.
- GENNARI, E. Em busca da liberdade: traços das lutas escravas no Brasil. São Paulo: Expressão Popular, 2011.
- HÖFLING, E. de M. Estado e políticas (públicas) sociais. Cadernos Cedes, Campinas, SP, ano XXI, n. 55, p. 30-41, nov. 2001.
- LANDER, E. Ciências sociais: saberes coloniais e eurocêntricos. In: LANDER, E. (Org.). A colonialidade do saber: eurocentrismo e ciências sociais. Perspectivas latino-americanas. Tradução de Júlio César Barroso Silva. Buenos Aires: CLASCO, 2005. p. 8-23.
- LINHARES, M. Y.; SILVA, F. C. T. da. Terra prometida: uma história da questão agrária no Brasil. Rio de Janeiro: Campus, 1999.
- MAIA, C. L. Terra e capital financeiro: as novas configurações do capital no século XXI. In: MARX E O MARXISMO 2013: Marx hoje, 130 anos depois, 2013, Niterói. Anais... Niterói: UFF, 2013. p. 1-18.
- REIS, J. J. Quilombos e revoltas escravas no Brasil. Revista USP, São Paulo, v. 28, p. 14-39, dez.-fev. 1995-1996.
- SEMENT DE FRUTOS, J. A. Sociedad del conocimiento, biotecnología y biodiversidad. Hiléia - Revista de Direito Ambiental da Amazônia, Manaus, n. 2, p. 115-144, jan.-jul. 2004.
- SILVA, G. M. da. Política Nacional de Quilombos: avanços e desafios. Cadernos de Estudo: Desenvolvimento Social em Debate, Brasília, DF, n. 9, p. 9-13, 2008.
- \_\_\_\_\_, L. O. Terras devolutas e latifúndio: efeitos da Lei de 1850. 2. ed. Campinas, SP: Ed. Unicamp, 2008.
- VERSIANI, M. H. Uma república na constituinte (1985-1988). Revista Brasileira de História, São Paulo, v. 30, n. 60, p. 233-252, dez. 2010.

*Cássius Dunck Dalosto | João Augusto Dunck Dalosto*

YABETA, D.; GOMES, F. Memória, cidadania e direitos de comunidades remanescentes (em torno de um documento da história dos quilombolas da Marambaia). *Afro-Ásia*, Salvador, n. 47, p. 79-117, 2013.

